

Sasvári Nóra
Civil szervezetek és az Európai Unió
– Civil érdekérvényesítés

Nemzetközi Tanulmányok Intézet

Témavezető:
Prof. Dr. Rostoványi Zsolt
egyetemi tanár

A bíráló bizottság névsora:

© Sasvári Nóra



Nemzetközi
Kapcsolatok
Doktori Iskola

Sasvári Nóra

Civil szervezetek és az Európai Unió

– Civil érdekérvényesítés

Ph.D. értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Rostoványi Zsolt
egyetemi tanár

Budapest, 2008

Nemzetközi Tanulmányok Intézet

Sasvári Nóra

Civil szervezetek és az Európai Unió

– Civil érdekérvényesítés

Ph.D. értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Rostoványi Zsolt
egyetemi tanár

© Sasvári Nóra

Tartalomjegyzék

Ábra- és táblázatjegyzék	7
1. Bevezető	8
1.1 A kutatás tárgya, a téma indoklása	8
1.2 A kutatás célja.....	9
2. A kutatás módszertana.....	10
2.1 A kutatás során alkalmazott módszerek	10
2.2 A dolgozat felépítése, tagolása	11
2.3 A kutatás időbeni és térbeli lehatárolása	13
2.4 A kutatás során felhasznált anyagok.....	13
3. Fogalmak konceptualizálása	15
3.1. Civil értelmezések	15
3.2 Az érdekérvényesítés fogalma	22
4. Az európai civil társadalom	28
4.1 A civil társadalom elméleti fejlődése	28
4.2 A nonprofit szektor interdiszciplináris megközelítésű elméletei.....	30
4.2.1 Interdependencia-elmélet.....	31
4.2.2 A „jóléti állam” elméletek	34
4.2.3 A társadalmi eredet teória	36
4.3 Az európai civil társadalmak modelljei.....	37
4.4 Európai civil társadalom	43
4.5 Európai civil szervezetek	45
5. Civil érdekérvényesítés az EU-ban	47
5.1 Az érdekérvényesítés.....	47
5.1.1 Az uniós érdekcsoportok politikai stratégiái.....	48
5.2 Az Európai Unió és a civil szervezetek.....	51
5.2.1 A kezdetek	51
5.2.2 Formálódó politika 1976–1997	52
5.2.3 Gyorsuló folyamatok 2000 után.....	57
5.2.3.1 A Bizottsági vitaanyag (COM(2000)11 végleges).....	57
5.2.3.2 Változások 2000 – 2002	62
5.2.3.3 A társadalmi szervezetekkel folytatott konzultáció irányelvei az Európai Bizottságban	63
5.2.4 A CONECCS adatbázis	66
5.2.5 Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés	68
5.2.6 Az érdekképviselőkkel fenntartott kapcsolatok keretrendszere	74
5.3 Az EU döntéshozatala és a befolyásolási csatornák.....	79
5.3.1 A befolyásolási csatornák	81
5.3.1.1 A nemzeti út	82
5.3.1.2 A „brüsszeli út”	83
5.4 Szervezett civil társadalom	86
5.4.1 Szervezett civil társadalom és az európai integráció	86
5.4.2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	87

5.4.3 Az EU legitimációja	88
5.4.3.1 Demokratikus deficit.....	89
5.4.3.2 Részvételi demokrácia.....	91
5.4.3.3 A szervezett civil társadalom és az EU demokratikus legitimációja ...	94
5.4.2.4 Az EU szervezett civil társadalma és a deliberatív demokrácia	95
6. A magyar civil szervezetek bekapcsolódása az európai uniós térbe ...	97
6.1 A magyar civil társadalom fejlődése	99
6.2 A kormányzati civil stratégiák	107
6.2.1 A kormányzat civil stratégiájának alapelvei 2002-2006	109
6.2.2 A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei 2006–2010	116
6.2.3 Magyar civil szervezetek az EGSZB-ben.....	125
7. Összegzés.....	127
8. Felhasznált irodalom	139
Könyvek, tanulmányok.....	139
Dokumentumok	145
A témakörrel kapcsolatos saját publikációk.....	148
Mellékletek	149

Ábra- és táblázatjegyzék

Ábrák jegyzéke

1. ábra: Az érdekérvényesítés buktatói	25
2. ábra: Az információátadás leghatékonyabb formái	26
3. ábra: Az interdiszciplináris megközelítésű elméletek családfája	31
4. ábra: A jólétmix meghatározó szereplői és szervezetei a jóléti háromszögben	35
5. ábra: Civil lobbicsoportok hatékonysága.....	51

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Az országok társadalompolitikai csoportosítása	37
2. táblázat: Európai civil társadalmi modellek	42
3. táblázat: Az EU közügyeiben aktív érdekképviselői csoportok típusa és száma (2005)	48
4. táblázat: Az EU érdekcsoportjainak nemzeti hovatartozása	81
5. táblázat: A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztési irányai	124

1. Bevezető

1.1 A kutatás tárgya, a téma indoklása

A civil társadalom szervezetei a piac és az állam keretein kívül elfoglalt különleges helyzetükből, relatíve kis méretükből, rugalmasságukból, az állampolgárokhoz fűződő sajátos kapcsolataikból adódóan, valamint annak a képességüknek köszönhetően, hogy közcélok támogatására „magánereket” tudnak mozgósítani és „társadalmi tőkét” felhalmozni, stratégiaileg fontos szerepet játszanak a piac, illetve az állam kizárólagossága közötti „arany középút” megtalálásában (Salamon és Anheier [1999] p. 12–13).

Ugyanakkor ezek a szervezetek gazdasági és „politikai” súlyuk növekedése révén egyre inkább bele kívánnak szólni az őket érintő kérdésekbe is, megváltoztatva ezzel a politikai döntéshozatalban leosztott szerepeket. A civil szervezetek térnyerésének jelentőségét a közéletben és a politikai véleménynyilvánításban az Európai Unió is felismerte – és ugyan a civil szervezetek és az Európai Unió kapcsolatrendszere már korábban is rendkívül sokrétű, változatos és sokszínű volt csakúgy, mint maga a civil szféra és az uniós intézményrendszer –, a Maastrichti szerződés után fokozatosan nyíltak meg az Unió intézményrendszerének kapui a civil világ előtt. Ez a fordulat tudatos volt az Unió részéről, s az elmúlt tizenöt esztendőben a civil szereplők egyre nagyobb szerepet kapnak, így joggal merül fel a kérdés, hogy mi a szerepe és mi lehet a szerepe a civil társadalomnak az európai integráció rendszerében.

Mivel a civil szervezetek több ponton kapcsolódnak az intézményrendszerhez, így a válasz is többféle lehet: a civil társadalom szereplőinek mindenekelőtt az Unió intézménymonstrumának emberarcúvá tételében lehet szerepe, csökkentheti a tatóngó szakadékot az Unió polgárai és a döntéshozó intézmények között, erősítheti az emberek európai identitásának kialakulását, új csatornákat nyithat meg az információ áramlásában a társadalom felé, az ismeretek átadásával növelheti az Unió elfogadottságát, és csökkentheti az embereknek az Unióval szemben tanúsított érdeklődési passzivitását. Emellett szemléletében is frissülhet az Unió: a civil társadalom olyan új innovációs erőforrásokkal rendelkezik, melyek kiaknázása és hasznosítása a javára válhat.

Az intézményrendszer sokrétűségéből és a kapcsolódási pontok számosságából – melyre vonatkozóan csak hozzávetőleges adatok állnak rendelkezésünkre, s még a téma legelismertebb szakértői is csak megközelítőleg számszerűsítik az együttműködő szervezeteket, ugyanis ilyen típusú felmérés nem készült az elmúlt évtizedekben –, valamint a civil szféra általános és EU-szemponitú definíciós problémáiból, a többszintű formális és informális kapcsolatrendszerből, a tagállamok eltérő szabályozásaiból és a civil szféra hozzájuk kapcsolódó viszonyaiból is adódik, hogy a terület komplexitása a teljesség igényével leírhatatlan. Ugyanakkor ez a kapcsolatrendszer a korlátok ellenére is vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze a politikatudomány eszközeivel, s nemcsak azért, mert a '80-as évek óta az európai intézmények egyre nagyon hangsúlyt fektetnek a kapcsolatok intézményes kiépítésére, rendszerezésére és átláthatóbbá tételére, hanem azért is, mert az európai politikai rendszer kialakításában, illetve az Unió kommunikációjában felmerül a civil szervezetek tudatosabb bevonásának lehetősége.

1.2 A kutatás célja

Dolgozatom arra keresi a választ, hogy az Unió civil társadalmának képviselői hogyan kapcsolódnak be az Unió döntéshozatali mechanizmusába illetve melyek a közösségi szintű civil párbeszéd perspektívái, és ehhez a magyar civil szervezetek tudnak-e érdemben kapcsolódni.

A témával kapcsolatos hipotéziseim a következők:

I. A civil társadalom homogenizálása, egységesítése nem lehetséges az Európai Unió szintjén, viszont az európai szinten működő civil szervezetek szabályozása egyszerűsítene az együttműködés lehetőségeit.

II. Amennyiben az EU intézményeivel folytatott strukturált párbeszéd, a konzultáció és a részvétel szabályozása egységes keretfeltételt teremt a civil szervezetek bevonására az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusába, akkor

- 1) az érdekcsoportok, így a civil szervezeteknek számára is egységes és egyenlő feltételek lesznek adottak.
- 2) a civil társadalom részvétele a döntéshozatalban csökkenti az EU demokratikus deficitjét.

III. Ha a magyar kormányzat civil szervezeti politikája elősegíti a civil szervezetek nemzetközi megjelenését, akkor részükről hatékonyabb becsatornázódás várható az európai uniós szintre.

2. A kutatás módszertana

2.1 A kutatás során alkalmazott módszerek

A dolgozat a nemzetközi kapcsolatok tárgykörében íródott, munkám során igyekeztem multidiszciplináris megközelítést alkalmazni a nemzetközi politikatudomány, a nemzetközi jog, a nemzetközi közgazdaságtan, a szociológia és a történelem ötvöztetésével. A kutatott téma jellegéből adódóan a nemzetközi politikaelmélet és az európai uniós jog a leghangsúlyosabb területek. A dolgozat első részében – az európai civil társadalmi tér kialakulásakor, valamint a magyar kormányzat és a civil szervezetek tárgyalásakor – elsősorban a történelem, a politikatudomány és a közgazdaságtan aspektusából közelítek, míg az Európai Unió és a civil szervezetek viszonyának kialakulásának és az érdekképviselésben betöltött szerepük változásának bemutatásakor az integrációelmélet és az európai jog kerül leginkább előtérbe.

A dokumentumok elemzése hangsúlyozottan koncentrálni a Maastrichti szerződést követő időszak dokumentumaira, ami után a szervezett civil társadalommal alakított párbeszéd hangsúlyossá vált. Egy bizottsági közleménnyel – COM(2008)323 végleges –, zárom az elemzés időszakát.

Elsődleges források elemzése: Az Európai Unió szerződéseit, az Európai Bizottság témához kapcsolódó *Fehér és Zöld Könyveit*, valamint a Bizottság, az Európai Parlament és a konzultatív státusszal bíró intézmények – elsősorban az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB; *European Economic and Social Committee* – EESC) – közleményeit és véleményeit kívánom elemezni, bemutatva azok hatását a formálódó strukturált konzultációban és párbeszédben.

Ezzel párhuzamosan vizsgálom az európai szintű civil szervezetek ezen dokumentumokra adott véleményét és válaszát is.

Másodlagos források elemzése: A témában korábban készült magyar, illetve nemzetközi szakirodalmat kívánom áttekinteni (amennyiben lehetséges, akkor a

műveket eredeti nyelven kívánom tanulmányozni, mivel az esetleges fordítási hibák torzíthatják a jelentést). Ebbe a kategóriába sorolhatóak a vitafórumokon, konferenciákon elhangzott anyagok is.

Interjúk készítése: Információforrásként kívánok felhasználni személyes tapasztalatokat, az intézményekben dolgozó vezetőknek, illetve oda akkreditált szervezetek képviselőinek (magyar és külföldi) beszámolóit.

A feldolgozásban törekszem az objektivitásra, bár bizonyos helyzeteket és lehetőségeket mások másképp is megítélhetnek, attól függően, hogy mely csoport érdekeit tartják szem előtt. Számomra elsősorban a szakmaiság, az átláthatóság és a vélemények sokszínűségének érvényesítése a fontos.

2.2 A dolgozat felépítése, tagolása

Az értekezés első, bevezető szakaszában azt taglalom, hogy lehetséges-e egy egységes Európai civil társadalom. Bemutatom, hogy az Unió országainak civil társadalma miért nem egységes, milyen társadalmi fejlődésnek, valamint politikai és történelmi meghatározottságnak az eredménye a kialakult heterogenitás. Vizsgálom azt is, hogy az eltérő tagállamok civil társadalmainak leírására milyen megközelítési módot használ a tudomány az Európai Unió tagállamaiban.

Mindezek alapján érthető, hogy az Unió „civil” definíciójának megalkotása jelentős kihívás volt, s ez a meghatározás szükségszerűen kizáró megközelítést alkalmaz: civil társadalomnak tekinti az államigazgatási és a gazdasági szférából kimaradó, ún. harmadik csoporthoz tartozó szervezeteket és érdekcsoportokat. Ezen csoportok intézményesült képződményei a civil szervezetek. Jelen bevezető szakasz feltárja a definíciós problémákat, bemutatja a későbbi fejezetek során használt fogalmakat és kifejezéseket.

Az európai civil társadalom áttekintése után azt vizsgálom, hogy milyen tényezők vezettek a civil társadalom bevonásához az uniós döntéshozatalba. Az Unió és a civil szervezetek közötti párbeszéd az 1990-es évek elejétől válik egyre intenzívebbé – köszönhető ez egyrészt az Unió belső politikája alakulásának, másrészt a világpolitikai események hatásainak. Mivel a kialakuló kapcsolat gyorsuló ütemben erősödik, fontos megvizsgálni, hogy milyen motívumok játszanak meghatározó szerepet ebben a folyamatban. Végül azzal is foglalkozom, hogy a civil

társadalom részvétele a döntéshozatalban milyen szerepet játszik az EU demokratikus deficitjének csökkentésében.

Az ezt követő részben az elemzés középpontjába – természetesen a dolgozat kereteihez és a vizsgált problémához igazodva – az EU intézményrendszere kerül, hangsúlyozottan a civil kapcsolattartás szempontjából. Ezen vizsgálat azt a logikai vázat követi, amely az Európai Unió általános döntéshozatali mechanizmusából fakad. Az Unió intézményei közül a civil szervezetek leginkább az Európai Bizottságon keresztül tagozódhatnak be a döntéshozatalba. A Bizottságon kívül a konzultatív intézmények, elsősorban a szervezett civil társadalommal aktív kapcsolatot tartó, így kiemelt szereppel bíró Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kap hangsúlyos szerepet, de a főszervek közül a sok kérdésben együttdöntési jogkörrel rendelkező Európai Parlament és a legfőbb döntéshozó Tanács elemzésére is sor kerül.

Az európai integrációval kapcsolatban kibontakozó viták két fő kérdést igyekeznek körbejárni. Az egyik ilyen kérdés, hogy az EU hogyan tesz szert hatásköreire és hogyan bővíti azt, míg a másik kérdéskör arra keresi a választ, hogy milyen eszközökkel biztosítható a demokratikus legitimitás. A szervezett civil társadalom mindkét kérdéskör gerjesztette vitában részt vesz. A szervezett civil társadalom számára a kérdés és az egyet nem értés tárgya az, hogy milyen mértékű a befolyásának jelentősége, valamint, hogy milyen hatást gyakorol, nem pedig az, hogy egyáltalán gyakorol-e hatást és van-e jelentősége.

Az EU politikai intézményei azt a célt tűzték ki, hogy felhasználják az EU demokratikus legitimációjának bővítésére a szervezett civil társadalmat, legyen bár szó arról, hogy a politikai folyamat haszon (*benefit*), azaz output oldalán valósul ez a bővülés meg, vagy a politikai folyamat elején, az input esetében.

Az elemzésben arra is kitérek, hogy mik a lehetőségei az európai szintű civil párbeszédnek, különös tekintettel arra, hogy a civil szférán kívül eső érdekcsoportok és azok befolyásolási törekvései is hatással vannak a folyamatokra és a civil szervezetek helyzetére. Bemutatom, hogy milyen intézkedéseket tesz a Bizottság annak érdekében, hogy a különböző érdekeket átlátható módon megjelenítse, és ez hogyan alakítja a kialakult párbeszédet, valamint hogyan csökkenti az EU demokratikus deficitjét.

Az utolsó fejezetben a magyar kormányzati–civil kapcsolat fejlődését taglalom a rendszerváltást követően, vagyis azt, hogy hogyan alakul(t) a magyar civil szervezetek helyzete és szerepe, milyen folyamatok hatnak rájuk nemzeti szinten, s ezáltal milyen lehetőségekkel bírnak az uniós szinten történő döntéshozatalba történő becsatornázódáskor.

2.3 A kutatás időbeni és térbeli lehatárolása

Az elemzés alapjául szolgáló időciklus az Európai Közösség létrejöttétől indul, de hangsúlyozottan koncentrálni a maastrichti szerződést követő időszak dokumentumaira, ekkortól erősödött meg ugyanis a párbeszéd a civil szervezetekkel, illetve vált jellemzővé bevonásuk a döntéshozatali mechanizmusokba. Az utolsó vizsgált dokumentum a témában a Bizottság közleménye – COM(2008)323 végleges – lesz, amelyet 2008. május 27-én tettek közzé.

2008 tavaszával – azaz a fenti dokumentum nyilvánosságra hozatalával – kívánom a dolgot lezárni, eddig az időszakig vizsgálom az Unió döntéseit, a civil szervezetekkel addig kialakított kapcsolatát, illetve elemzem a lehetséges jövőbeni kapcsolódási pontokat, s vázolom a magyar civil szervezetek helyzetét és lehetőségeit.

A dolgozatban nem kívánom vizsgálni a szociális párbeszéd folyamatát és a civil szervezetek abban játszott szerepét, bár ez egy olyan terület, ahol a civil szervezetek mind a nemzeti, mind az európai szervezeti szinten megjelennek és jelentős befolyással bírnak, ugyanakkor ez a terület olyan szakmapolitikai rész, amely önálló elemzést igényel.

2.4 A kutatás során felhasznált anyagok

A civil társadalommal kapcsolatban eddig számos munka született,¹ ezek az elméleti megközelítéseket mutatják be, illetve esettanulmányként kezelik a különböző országokat. A rendszerváltást követően számos hazai szerző² is foglalkozott a civil társadalom fejlődésével, a civil szervezetek szerepével. Ezek a kutatások hiánypótló

¹ Vö. A. Arató – J. Cohen [1989], Seligman [1992], Seligman [1997], Kondorosi [1998], Mislivetz [2001], Szabó [2000], Csefkó – Horváth [1999].

² Vö. Bíró [2002], Kuti [1998], Kuti [2008], Kondorosi [1998], Lomnici [2000], Bartal [2005].

jellegetek voltak, s a hazai civil társadalom fejlődését dinamikus, gyakran változó folyamatként írták le, amelyben a tendenciák még csak most válnak láthatóvá, ugyanakkor magát a civil társadalmat is a nagyfokú rugalmasság és változás jellemzi.

Ebben az időszakban több nemzetközi kutatásba és elemzésbe is bekerültek már a közép-európai országok is, valamint a térség civil társadalmának fejlődése. Ezek közül fontos megemlíteni a John Hopkins Egyetem *Összehasonlító Nonprofit Szektor Projekt* kutatását, amelynek – eddigi – mindkét kutatási szakaszában (1995, 2003) Magyarország is részt vett, az első szakaszban egyedüli kelet-közép-európaiként. A kutatás először tett globális szinten kísérletet arra, hogy vizsgálja a szektor méretét és szerkezetét (Salamon – Sokolowski – List [2003]), s foglalta össze globális szinten azon közös vonásokat, amelyek a „nonprofit”, az „önkéntes”, a „civil”, a „harmadik” vagy a „független” szektor szervezeteit egyaránt mindenütt jellemzik, s adta meg a szektor strukturális–operacionális definícióját.

A civil társadalom szervezetei és az Európai Unió viszonyában 2000 utánig nincs általánosan elfogadott eljárásrend a „civil társadalom Európai Uniók szinten” történő megjelenítésében, ennek formálódása és folyamatos fejlődése figyelhető meg napjainkban. A téma sokrétegűsége és sokszínűsége abból adódik, hogy az eltérő tagállami fejlődési utak és történelmi hagyományok különböző nézőpontokból történő megközelítésre adnak lehetőséget, így a kérdés – meglehetősen terjedelmes voltából fakadóan – inkább csak részterületenként tárgyalt. Ugyanakkor az európai szinten történő megjelenés, érdekképviselés – az európai szintű szervezeti forma hiányának ellenére – egyre nagyobb szerepet és hangsúlyt kap az uniós döntéshozatali mechanizmusban.

A multidiszciplináris megközelítést alkalmazom, vagyis a civil társadalom terminológiájának megvitatásakor figyelembe veszem azokat az anyagokat, amik nemzeti perspektívából közelítenek. Majd megvizsgálom az Európai Bizottság és a Gazdasági és Szociális Bizottság vonatkozó szakpolitikai dokumentumait, csakúgy a lobbizásra vonatkozó anyagokat. Mindezen szempontokat együttesen veszem figyelembe a témák kritikai megvitatásakor.

3. Fogalmak konceptualizálása

A civil társadalommal kapcsolatosan több fogalom is felmerül, s érdemes feltárni a civil társadalom koncepciója, a civil szervezet, a civil hálózat, az ernyőszervezet, társadalmi mozgalom fogalmainak jelentését. Emellett a civil szféra értelmezéséhez többféle közgazdasági, politikatudományi vagy szociológia elméletet is párosíthatunk, amelyek más és más szempontból közelítik meg a vizsgált témát, és mind helytállóak, ugyanakkor nehéz olyan egységes szemléletet találni, mely a civil szervezetek világának minden aspektusát átfogja.

Mivel dolgozatomban a kérdés megközelítéséhez az Európai Unió intézményeinek dokumentumaiban megjelenő fogalmakat használom, illetve ezek változására világítok rá, így az esetek többségében nem a fent említett tudományágak szakmai, tudományos megközelítését alkalmazom, hanem az Unió által is használt technikai fogalmakat.

3.1. Civil értelmezések

A civil társadalom fogalmának sokféle definíciója létezik, érdemes röviden áttekinteni a különböző értelmezéseket. Ez az áttekintés jól tükrözi a civil társadalomról alkotott képek változatosságát, illetve azt, hogy magát a civil társadalmat és a civil szervezetek alkotta szférát még csak most kezdi felfedezni magának a társadalomtudomány. Ha az EU szakpolitikáinak alakításakor a civil szervezetek felé fordul, segítségül hívja őket és kommunikációs csatornát épít ki velük, ez azt jelenti, hogy minden bizonnyal korszerűen és az új trendeket adaptálva gondolkodik, de még az EU-n belüli értelmezések között is találhatók árnyalatnyi különbségek.

A civil társadalom értelmezésének általában háromféle megközelítése lehet:

1. Értelmezhető élettérként: a közösséget alkotó egyéni individuumnak nem a politikával és a profitszerzéssel, azaz a munkával foglalkozó énjé adja a civil közösséget. Ez tehát a magánéletet jelenti és a szabadidős tevékenységet.
2. Felfogható viselkedési szerepként is: a civil társadalom alkotóeleme a szavazó, közügyekben véleményt nyilvánító ember, aki ezen

tevékenységén keresztül gyakorolja a demokrácia által számára biztosított jogokat és kötelességeket.

3. Rendszerszemléletben a civil társadalom – vagy ahogy ebben az esetben nevezzük, civil szektor – a vállalati és az állami szféra mellett a társadalmi rendszer harmadik alkotóeleme. Ebben az értelemben a szektor olyan tulajdonságai, mint az önállóság, önszerveződés és az elsődlegesen nem profitcélú tevékenység kiemelése a fontos.

Bár az uniós intézményekben született dokumentumokra nem jellemző a teoretikus háttér ismertetése, mégis, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság egy, a későbbiekben még tárgyalt véleményében (CES 851/99D/GW) a politikai gondolkodás nagyjaira hivatkozva (Tocqueville, Durkheim, Weber) kísérletet tesz a civil társadalom négy általános alapelvének meghatározására. (Arató [2005] p. 104–105.) Ezek a következők:

1. Többé-kevésbé formalizált intézményi háttér, amely egy autonóm szféra megteremtését teszi lehetővé, ez pedig megkülönböztethető mind az államtól, mind a pedig a családi közösségtől.
2. Az egyének szabadon választhatnak, hogy kívánnak-e csatlakozni valamely civil szervezethez, nem lehet kényszeríteni senkit a belépésre.
3. A civil társadalom keretét a jog uralma (*rule of law*) adja; a magánélet tisztelete, a szólásszabadság és az egyesülési szabadság demokratikus elvei azt mutatják, hogy a civil társadalom az államtól független, de nem a jogon kívül eső terület.
4. A civil társadalom kollektív célokat szolgál és állampolgárokat képvisel – a civil szervezetek fontos közvetítő szerepet játszanak az egyén és az állam között, mely közvetítés nélkül a demokratikus folyamatok elképzelhetetlenek lennének.

Ez a fajta, teoretikus alapokon nyugvó megközelítés kevésbé jellemző és kivételnek tekinthető az uniós gyakorlatban, ahol az a törekvés tekinthető általánosnak, hogy a gyakorlatban is használható munkadefiníciókat alkossanak, amelyek alapján könnyen eldönthető, hogy bizonyos kategóriákba mely szervezetek sorolhatók be, s melyek nem.

Civil szervezetekről akkor beszélhetünk, amikor a civil társadalom, szektor alkotóelemei, vagyis az egyének csoportokba szerveződnek és intézményeket (jogi forma) hoznak létre. A szervezetek egymással együttműködhetnek, hálózatokba fonódhatnak, így hozva létre a civil szervezeti hálózatot, amely intézményesült formát is ölthet. Az ernyőszervezetek nagy csúcsszervezetekként úgy jönnek létre, hogy a civil szervezetek egy nagy témakörön, közös ideológián alapuló szervezetet hoznak létre, amely sok tagszervezetet gyűjt magába és ernyőként maga alá öleli, lefedi a sok kisebb szervezetet.

Az eddig végzett legátfogóbb civil szektort feltáró kutatás az Egyesült Államokbeli Johns Hopkins Egyetem Politikai Kutatóintézetében a Lester M. Salamon és Helmut K. Anheier vezette, több évig tartó felmérés volt, amelyet 1994-ben és 1998-ban végeztek el a világ 35 országának civil társadalmáról és nonprofit szektoráról. Ebben a kutatásban arányosan szerepeltek az Unió akkori tagállamai, valamint a második kutatásban már a csatlakozásra váró országok egy része is. (Salamon és Anheier [1999])

A civil szervezetek, legáltalánosabban elfogadott definíciója (a Johns Hopkins-i meghatározás) is ennek a kutatásnak az összegzéséből származik, amely attól kezdve a civil szervezetekről való közös gondolkodás alapját képezi, s amely a következőképpen összegezhető. (Salamon és Anheier [1999]) A civil szervezetek jellemzői:

- *intézményesültség*, azaz intézményi keretek között működnek;
- *kormánytól való függetlenség*, azaz a magánszektor részét alkotják;
- *a profitszétosztás tilalma*, azaz esetleges profitjukat nem oszthatják fel alapítóik és vezetőik között;
- *önkormányzatiság*, azaz saját vezetőséggel rendelkeznek;
- *önkéntesség, öntevékenység*, azaz a tagság nem kötelező, valamint önkéntes munka, illetve pénzbeli hozzájárulás jellemzi.

A civil szervezetek feladatát, a társadalomban betöltött szerepüket sokszínűségük miatt csak vázlatosan említjük, de a politikai kultúra fejlődésének és fejlesztésének igen hasznos alkotóelemei. Ezen szervezetek:

- eszközként szolgálnak a társadalmi, technikai fejlődés, az életviszonyok változásai nyomán kialakuló új társadalmi szükségletek kifejezéséhez és kielégítéséhez;
- az embereket arra ösztönzik, hogy az élet minden területén állampolgárokként viselkedjenek, ne hajoljanak meg az államhatalom előtt, ne hagyatkozzanak annak jóindulatára;
- védelmezik és erősítik a pluralizmust és a társadalmi sokszínűséget, így a kulturális, etnikai, vallási, nyelvi (és egyéb) identitástudatot;
- függetlenebb és rugalmasabb szolgáltatásaik alternatívát kínálnak a központi állami ellátással szemben;
- létrehozzák azokat a mechanizmusokat, amelyek segítségével a kormány és a piac a közösség által ellenőrizhető és felelősségre vonható.

Ezzel egy időben az Európai Unió két, leginkább a civil társadalomhoz köthető intézményében – az Európai Bizottságban³ és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságban (EGSZB)⁴ – is megindul a gondolkodás a civil szervezetek meghatározására. Elsőként a Bizottság által közzétett közleményben – *az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában* (COM(97) 241 végleges) – a következőképpen határozza meg az önkéntes szervezetek körét:

- Általánosságban elmondható, hogy az önkéntes szervezetek egyszerűen olyan embercsoportok, amelyek valamely célból közösen tevékenykednek (2.1)
- Ugyanakkor az önkéntes szervezetek különböző mértékben, de az alábbi jegyeket viselik (2.3):
 - Megkülönböztetésképpen az *ad hoc*, informális vagy családi kötelékektől, ezek a szervezetek a formális vagy intézményi működés valamely fokát mutatják;
 - Nem osztanak maguk között a működésükből származó profitot;

³ Az Európai Bizottság és a civil szervezetek viszonyával az 5.2 fejezet foglalkozik.

⁴ Az EGSZB-ről lásd 5.4.2 fejezet.

- Függetlenek, különösen a kormányzattól és egyéb közhatalmi jogosítvánnyal bíró hatóságtól, s maguk állapítják meg saját szervezeti és működési szabályait;
- Ezen szervezetek vezetése is „érdekeltség nélküli”, vagyis nemcsak a szervezet nem profitorientált, hanem lehetőség szerint annak vezetői is az egyéni haszonszerzés célja nélkül végzik tevékenységüket;
- Legalább részben a közjó szolgálatát tűzik ki célul.

Mindezek alapján az önkéntes szervezetek és alapítványok a következő funkciókat (egyet vagy többet) látják el (4.):

- Szolgáltatás nyújtása a tagoknak vagy külső szereplőknek – pl. szociális ellátások, egészségügyi szolgáltatás, képzés, információs szolgáltatás, tanácsadás vagy támogatás;
- Tanácsadás, képviselőlet – valamely téma vagy megbízói csoport érdekében történő fellépés, lobbizás;
- Önségítés vagy kölcsönös segítségnyújtás – általában egyének által alakított csoportok, amelyek valamely közös érdek vagy szükséglet jegyében szerveződtek kölcsönös segítségnyújtás, információ, támogatás vagy együttműködés céljával;
- Koordináció – az úgynevezett közvetítő szervezetek, amelyek több csoport vagy egy egész szektor tevékenységeit, információellátását és támogatásait szervezik, s melyek fontos szerepet vállalnak a közhatóságok és az adott szektorban működő egyedi szervezetek közötti közvetítés folyamatában.

A fenti definícióból látható, hogy alapjaiban nem tér el John Hopkins-i meghatározástól, ugyanakkor az Európai Bizottság törekszik arra, hogy csakis azok a szervezetek legyenek besorolhatóak, amelyek az államtól és a piactól függetlenek. Bár a közlemény nem mondja ki, de megállapítható, hogy a „közjó” szolgáltatásának beemelésével a Bizottság a szervezeteket meg kívánja különböztetni az európai intézményekkel már régóta kapcsolatban álló gazdasági és/vagy nyomásgyakorló csoportoktól.

Az EGSZB több lépésben kommentálta a Bizottság fenti dokumentumát, 1998-as véleményében arra mutatott rá, hogy ugyan elfogadja a bizottsági közlemény azon álláspontját, hogy az eltérő tagállami terminológia és jogállás miatt nehéz egységes definíció meghatározása, de mégis szükség van útmutatásra. Az általuk ajánlott definíció alapvető elemei még a belső struktúra (önkormányzatiság), a közjó és a szervezet tagjai jólétének szolgálata, és a nonprofit jelleg! (Ez már teljes mértékben megfelel a John Hopkins Egyetem kutatása során felállított meghatározásnak.) Az EGSZB hivatkozik arra, hogy többet várt a Bizottságtól a definíció kapcsán, lévén, hogy az 1997-es amszterdami szerződéshez csatolt 38. számú nyilatkozatban a Bizottság már elismerte az önkéntes szervezetek jelentőségét.

Az EGSZB már idézett 1999-es véleményében (CES 851/99D/GW), miközben a civil társadalom fontosságát és a civil szervezetek hozzájárulását elemzi Európa építésében, definíciót is ad a civil társadalom szervezeteire. Érdeemes figyelmet fordítani a terminológiára, amelyben nem a civil társadalom, hanem a civil társadalom szervezetei (civil szervezetek; *civil society organisations* – CSO) meghatározását adják, ez pedig alátámasztja azt a fenti állítást, hogy az intézményrendszer munkadefiníciók megalkotására törekszik. Általánosságban a dokumentum szerint a civil szervezetek olyan szervezeti struktúrák összességét jelentik, amelyeknek tagjai általános érdekeket képviselnek és vállalnak értük felelősséget, és amelyek közvetítőként is szerepet játszhatnak a közhatóságok és az állampolgárok között. Az általános meghatározáson túl az EGSZB megadja azon szervezettípusok listáját is, amelyek civil szervezeteknek (CSO) minősíthetők:

- Az úgynevezett munkaerőpiaci szereplők, vagyis a szociális partnerek (szakszervezetek, munkaadói szervezetek);
- A társadalmi és gazdasági szereplők, amelyek a szó szoros értelmében nem minősíthetők szociális partnernek;
- NGO-k (*non-governmental organisations*, nem kormányzati szervezetek), amelyek egy közös ügy érdekében mozgósítják az embereket, (mint például a környezetvédő szervezetek, emberi jogi szervezetek, fogyasztóvédelmi szervezetek stb.);
- Közösségi szervezetek (*community based organisations*, CBOs), amelyek a társadalom gyökereinél vannak jelen és amelyekre általában a tagságorientált

célok és tevékenységek jellemzők (ilyenek az ifjúsági szervezetek, családi szervezetek, helyi szintű állampolgári kezdeményezések);

- Vallási közösségek.

A fenti lista hivatkozási alappá vált a későbbi dokumentumokban, mivel ez volt az első konkrét definíció, amelyet az EU alkalmazhat a civil társadalom szereplőinek meghatározására, még akkor is, ha nem teljes körű a felsorolás, és néhol vitatható is.

A következő jelentős dokumentum a 2000-ben született Bizottsági vitaanyag *Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek (NGO): Szorosabb partneri kapcsolatáról* (COM(2000)11 végleges), amely az Unió jelenlegi, NGO-kal fennálló kapcsolatainak összefoglalását adja. Ez az előző Bizottsági dokumentumhoz képest, amely az önkéntes szervezetekről és alapítványokról beszél, egy terminológiai váltást jelent, hisz míg az EGSZB véleménye a civil szervezeteket általánosságban tárgyalja – amelynek csak egy része az NGO-k köre – ezen vitaanyagában a Bizottság kizárólag az NGO-k csoportjára fókuszál.

A nem kormányzati szervezetek közös jellemzőiként (1.2) megtartja az előző Közleményből átvett definíciót és jellemzőket:

- az NGO-kat nem a személyes haszonszerzés céljából hozzák létre;
- az NGO-k önkéntes alapon szerveződnek és általában önkéntesek is dolgoznak a szervezetben;
- szervezett formával és bizonyos mértékű intézményesültséggel rendelkeznek, van alapító okiratuk vagy más, a szervezet célját meghatározó dokumentumuk, elszámolással tartoznak támogatóik és tagjaik felé;
- függetlenek a kormánytól és más állami intézményektől, a politikai pártoktól vagy a gazdálkodó szervezetektől;
- nem öncélúak törekvéseikben és értékrendszerükben.

A bizottsági vitaanyag tárgyalja azt is, hogy ezektől a jellemzőktől függetlenül az NGO-k igen sokfélék lehetnek, méretük, tevékenységi körük vagy akár működésük szerint.

Látható, hogy a két lista gyakorlatilag átfedi egymást, de talán nem hiábavaló mindkét dokumentum ismertetése, ugyanis ez bizonyítja, hogy az Európai Bizottság egyfajta terminológiai fordulatot hajtott végre azáltal, hogy az NGO kifejezést

alkalmazta és ezt vették át a későbbi dokumentumok is, egyre kevésbé használva a későbbiekben az önkéntes szervezetek fogalmát.

A civil társadalom szervezeti egységei tehát a civil szervezetek. A civil társadalom és a szervezetek szorosan összefüggenek és nehezen elválaszthatók. A civil szervezetek tevékenysége széles társadalmi körre hat ki, de hogy pontosan kikre és hány emberre, azt szinte lehetetlen meghatározni, illetve mérni. A civil szervezetek formális megjelenései, magjai a társadalmi mozgalmaknak.

A társadalmi mozgalmak a civil szervezetek világához szorosan kötődnek. A társadalmi mozgalom lényegében egy közös cél érdekében nagy tömeg együttes megmozdulása, együttes cselekvése. Célja általában tiltakozás kifejezése, vagy valamilyen más, közös vélemény, akarat kifejezésre juttatása. Mozgalmak gyakran alakulnak ki civil szervezetek, vagy azok hálózatai körül.

3.2 Az érdekérvényesítés fogalma

Az érdekek érvényesítésének „művészetét” egyetlen önálló tudományággal sem lehet teljes körűen leírni, tudományosan megvizsgálni. A politikatudomány, a jogtudomány, a közgazdaságtan, a szociológia, a pszichológia, a statisztika, valamint a matematika egyes elemeiből áll össze ezen menedzsment tudományág eszköztára.

Már az érdekérvényesítés definiálásánál is falakba ütközünk, ugyanis a politikatudomány nem tudott egységes, univerzális, széleskörűen elfogadott definíciót alkotni. Ennek azonban nem a multidiszciplinaritás az oka, hanem sokkal inkább az érdekérvényesítés országonkénti, országcsoportonkénti múltjának, hagyományainak eltérése.

Természetesen már maga a fogalom is igen sok vitát vált ki. Az érdekérvényesítés egy adott egyén vagy csoport (gazdasági, politikai, regionális, állami) azon lépéseinek összességét jelenti, amelyeket közös érdekeik érvényre juttatása érdekében a közhatalmi döntések befolyásolására tesznek.

A széleskörűen alkalmazott „lobbi” kifejezés Európában pejoratív kifejezésnek számít, amelynek pozitív értelemben vett használatára az Európai Bizottság expliciten kitért *Az Európai Átláthatósági Kezdeményezésről szóló közleményében*

(COM(2006)194), s bár nem kerüli használatát, de sokkal inkább az „érdekképviselő” szó használatára törekszik.

Topolánszky a lobbizás leírásakor a következőt kérdezi: „érdekképviselő, érdekkijárat, ügyintézés, közbenjárás, manipuláció, public relations, diplomácia, meggyőzés, vagy netán csak a kommunikáció egyik új formája? Kijárat, bejárás, vagy eljárás?” (Topolánszky [2003] p.15.) Természetesen egy kicsit mind.

A lobbizás szó jelentése a latin *lobium* szóból ered, amely monasztikus kápolnát jelent. Mai jelentése várószoba, előszoba, előcsarnok, hall. A szó klasszikus értelmében a lényeg, hogy a lobbiban tartózkodó kiválasztott – bár nem bennfentes, hiszen akkor nem kellene az előszobába várakoznia, mégis – rendelkezik egy fontos kiváltsággal: olyan helyen tartózkodhat, ahol a számára (és megbízója számára) fontos személyek kénytelenek áthaladni. Ez a szituáció, és ez a néhány másodperc adatik meg a lobbizásnak, hogy fontos érdekképviselői akcióját röviden, célzottan vázolhassa, életbevágó információit közvetlenül elmondhassa, vagy inkább elháríthassa a várva várt potentátnak.

A klasszikus definíció leírásában is így jelenik meg: „személyek vagy csoportok kísérlete a törvényhozás befolyásolására, a törvényhozókra gyakorolt közvetlen nyomással”. (Sándor–Vass [2002] p. 21.)

A lobbizás eredendő lényegének definícióját a demokratikus politikai rendszerek aspektusából a *Politikatudományi enciklopédia* ekképpen adja meg: „A fogalom az amerikai politikából származik, és eredetileg arra vonatkozott, ahogy a kongresszusi képviselőket a törvényhozási folyamat során igyekeztek befolyásolni. Nagy-Britanniában a XX. századtól kezdve kifejezetten a parlament befolyásolására irányuló hatások leírására használják. Napjainkra szélesebb értelmet nyert: elsősorban az érdekcsoportok tevékenységét jelöli, amelynek során a választott képviselőknél kívül a politikai pártok, a bürokrácia és egyéb köztisztviselők, sőt a média révén a közvélemény támogatását igyekeznek elnyerni. E tágabb jelentés egyben tükrözi a parlament visszaszorulását, és ezzel összefüggésben a végrehajtó hatalom erejének növekedését.” (Bogdanor [2001] p. 364.)

A politikai intézmények összetett rendszere hívta életre a hivatásszerű érdekvédekezést. A mai kormányzati rendszerekben több tucatra tehető a szakpolitikai ágak száma, és ebből következően az ezeket üzemeltető apparátus is

hatalmas méretűre duzzadt. Amíg korábban „elegendő” volt egy döntés meghozatalához egy királyt vagy teljhatalmú vezetőt meggyőzni, mára ehhez rengeteg bizottság, minisztérium, képviselő szervezet állásfoglalása szükséges.

A XX. században a képviseleti demokrácia térnyerésével a képet tovább árnyalta, hogy a politikai elitek, a kormányok, a pártok és a koalíciók váltják egymást, ennek következtében a döntéshozók is igen gyakran cserélődnek. A gazdasági szférában is hasonló folyamatok zajlottak le, a technológiai fejlődés, valamint a vállalkozások számának ugrásszerű növekedése egyre több új érdekeket artikulált.

A demokratizálódás, valamint a gazdasági verseny fokozódása tehát kölcsönösen hatott egymásra. Ez az egymást erősítő folyamat vezetett odáig, hogy az egyéni érdekek sűrű hálójában, illetve a bonyolult bürokratikus rendszerekben egyre többen próbáltak meg gyorsabb utat találni a döntéshozatali központokhoz, megelőzve versenytársaikat. Ez az Európai Unióra hatványozottan igaz, hiszen nem csupán az uniós intézmények között szükséges eligazodni, de bizonyos esetekben figyelembe kell venni a tagállamok, valamint a gazdaság és a civil szféra érdekeit is.

A demokratikus politikai rendszerek legfőbb sajátossága, kritériuma a társadalom különböző rétegeinek megfelelő érdekképviselete. Csak akkor tudnak érvényre jutni a demokrácia alapértékei, ha hatékonyan működik a képviseleti rendszer. Az emberek megkövetelik, hogy szerepet kapjanak az őket érintő döntések meghozatalában, ha másként nem úgy, hogy figyelembe veszik az érdekeiket.

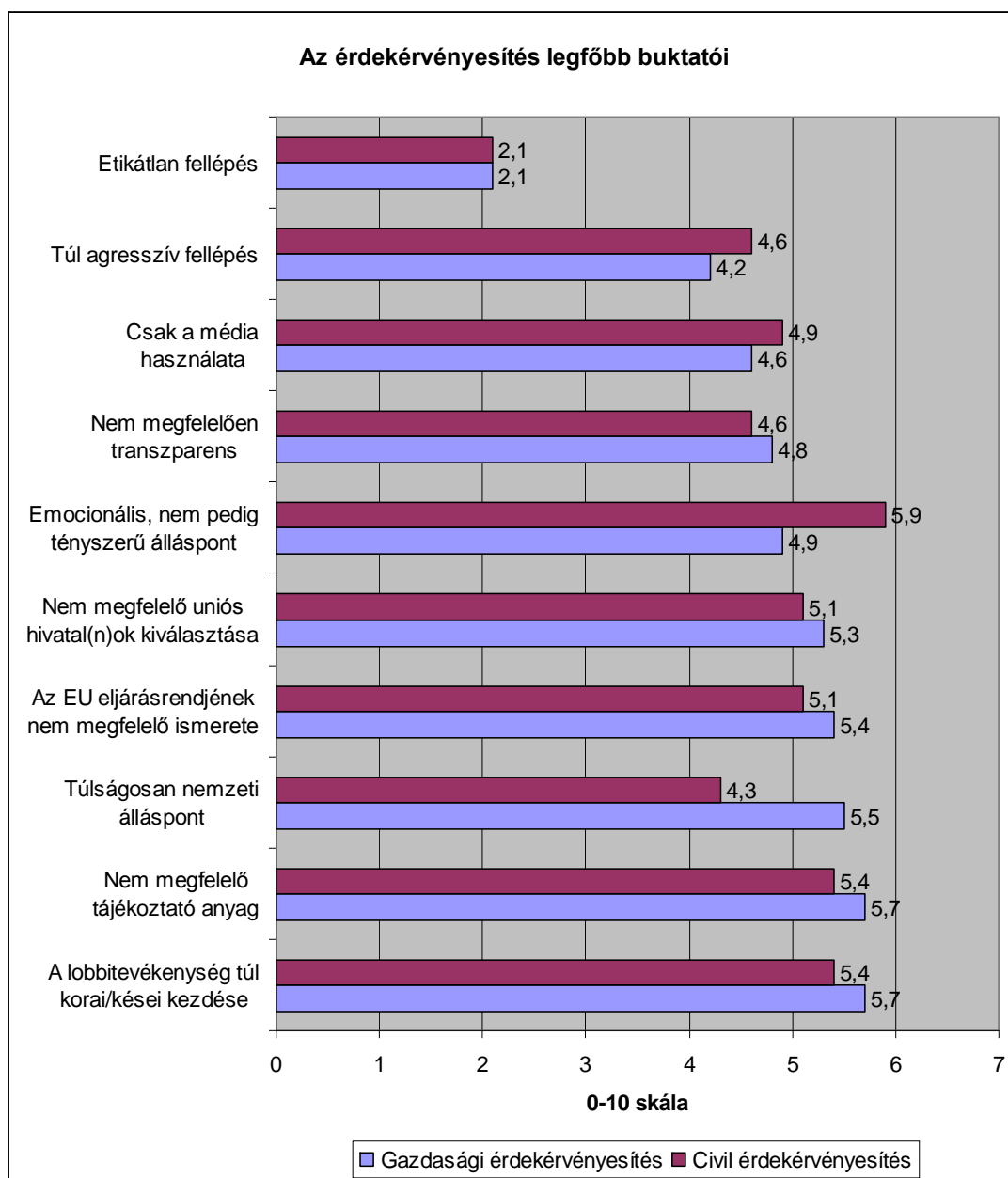
A döntésekben való részvétel, illetve az érdekek érvényre juttatása azonban csak akkor lehetséges, ha álláspontjukat a döntéshozók tudomására képesek hozni. A kérdés az, hogy az adott politikai berendezkedés képes-e becsatornázni minden fontos társadalmi érdeket a döntéshozói folyamatba?

Az érdekérvényesítés egyik kulcsszava a kölcsönös bizalom, nélküle az egész tevékenység nem életképes. A döntéshozó bízik a lobbistában, aki őszintén és következetesen tájékoztatja őt egy-egy esetben esetleges döntése szükségességéről és következményeiről. A lobbista bízik a döntéshozóban, aki felelősséggel tájékoztatja döntése lehetőségeiről, körülményeiről és annak hatásairól.

2005 tavaszán a Burson-Marstellers és a B.K.S.H nevű cégek megbízásából készült kutatásban az Európai Parlament tagjait, az Európai Bizottság senior

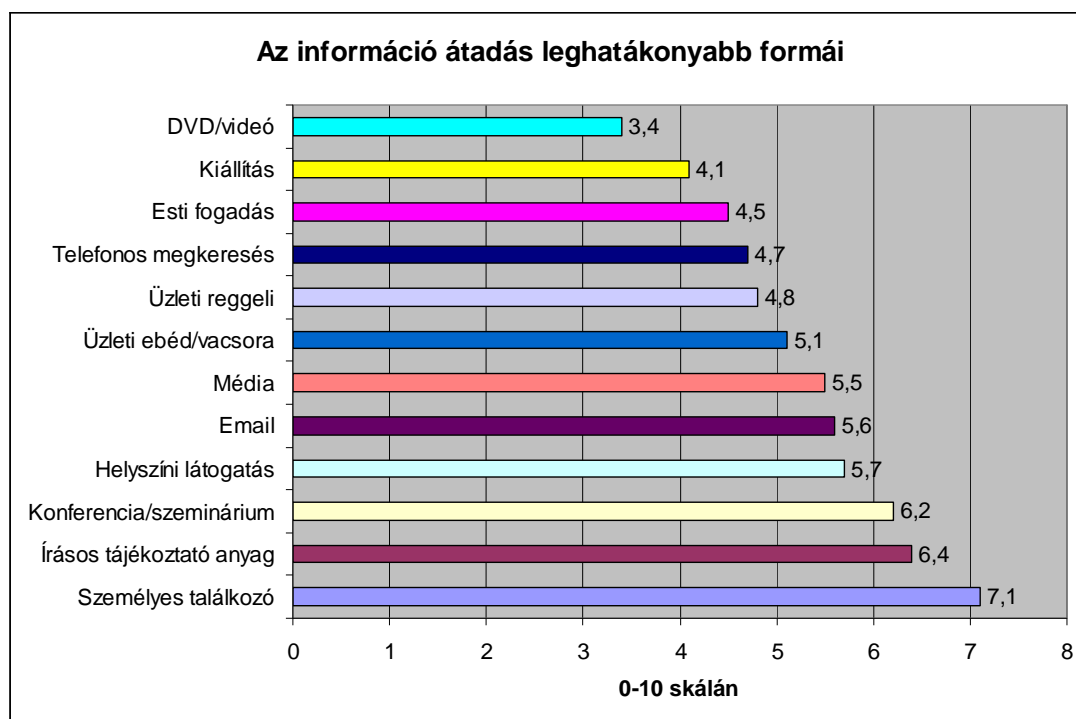
tisztségviselőit, valamint az Állandó Képviselők vezető tisztségviselőit kérdezték a gazdasági és civil szervezetek hatékony kommunikációs és lobbistratégiáiról az európai szakpolitikák vonatkozásában. A kutatás feltárt eredményei közül fontos kiemelnünk, hogy a személyes találkozást tartották a megkérdezettek az információátadás leghatékonyabb formájának, valamint azt, hogy gazdasági és civil szervezetek számára az érdekvégyesítés buktatói nem lényegesen eltérőek. (lásd: 1. ábra és 2. ábra)

1. ábra: Az érdekvégyesítés buktatói



Forrás: Burson-Marstellers & B.K.S.H (2005) (a szerző egyesített változata)

2. ábra: Az információátadás leghatékonyabb formái



Forrás: Burson-Marstellers & B.K.S.H (2005)

Az Európai Unió intézményei meglehetősen tág keretek között értelmezik a lobbizást, az érdekvédelem fogalmát. Ennek „legfrissebb” meghatározása Az *Európai Átláthatósági Kezdeményezésről* szóló közleményben (COM (2006) 194) található.

Ebben a *Zöld Könyvben* a „lobbizás” mindazokra a tevékenységekre értendő, amelyek célja az európai intézmények politikaalkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása.

Ennek megfelelően a „lobbista” az ilyen tevékenységet kifejtő személy, aki a legkülönbözőbb szervezetek keretében működhet, például közpolitikai tanácsadóknál, jogi cégeknél, nem kormányzati intézményeknél, „agytrösztöknél” (elemző központoknál), vállalati lobbirészlegeknél vagy kereskedelmi szövetségeknél.

Az EU-szintű lobbizás alakításának módszereivel kapcsolatos értelmes vita szempontjából tisztázni kell azt az alapvető keretet, amelyre az EU-intézmények és a lobbisták közötti viszonyoknak épülnie kell. A Bizottság az alábbi elemeket tartja fontosnak:

1. A lobbizás a demokratikus rendszerek legitim része függetlenül attól, hogy magánszemélyek vagy vállalatok, civil szervezetek és egyéb érdekképviselői csoportok, vagy harmadik félnek (közpolitikai szakembereknek, agytrösztöknek és jogászoknak) dolgozó cégek fejtik-e ki.
2. A lobbisták segíthetnek felhívni az európai intézmények figyelmét a fontos témákra. Bizonyos esetekben éppen a Közösség szempontjából lehet fontos pénzügyi támogatás felajánlása annak érdekében, hogy meghatározott érdekcsoportok véleménye feltétlenül hatékonyan képviselve legyen európai szinten (pl. fogyasztói érdekek, fogyatékkal élő polgárok, környezetvédelmi érdekek stb.).
3. Ugyanakkor a nemkívánatos lobbitevékenység nem gyakorolhat indokolatlan befolyást az európai intézményekre.
4. Ha a lobbicssoportok hozzá szeretnének járulni az EU politikájának javításához, a közvéleménynek tisztában kell lennie ezek európai intézményekre gyakorolt hatásával. Egyértelművé kell tenni a képviselt érdeket, a célkitűzéseket és finanszírozásuk módját is.
5. Az európai intézményeknek „a Közösség általános érdekeinek” (EK-Szerződés 213. cikke) azonosítására és biztosítására irányuló kötelezettsége magában foglalja azt a jogot, hogy külső érdekek befolyásától mentes belső vitát folytassanak.
6. Az átláthatóság területén hozott intézkedéseknek hatékonyaknak és arányosaknak kell lenniük.

Ez a tág értelmezés, tehát csak a keretrendszer megadása teszi azt lehetővé, hogy a 27 tagállam eltérő jogi és gazdasági formátummal rendelkező szervezeteinek, legyenek azok gazdasági vagy civil társadalmi szereplők, azonos lehetőségei legyenek az érdekérvényesítésre. Az uniós érdekérvényesítés kapcsán ezt a tág értelmezést fogom használni.

4. Az európai civil társadalom

4.1 A civil társadalom elméleti fejlődése

A civil társadalom széles jelentéstartományú fogalom már a legkorábbi modern felfogásban is. A 17. században az angol filozófus, John Locke számára is egyfajta civilizációt jelentett, amely a nép és az uralkodó közti valamiféle társadalmi szerződésen kell, hogy nyugodjék. Locke egyébként szinonimaként kezelte a civil és a politikai társadalom fogalmát. „A politikai vagy polgári társadalomról” – olvashatjuk a polgári kormányzatról írott műve egyik fejezetének címeként (Locke [1996] p. 92. idézi Kondorosi [1998])

A civil társadalom eredetileg az államilag szervezett társadalmakat jelölte, szemben az állami szervezetet nem ismerő „barbárokkal”. Hegel volt az, aki kiszakította a civil társadalom fogalmát ebből a tradícióból, elkülönítette az államtól, és mint a modernitás két különböző szféráját jelölte meg őket.

Kondorosi Zygmunt Pelczynskit idézi, amikor a hegeli koncepcióban lévő kiemelkedő felismerését tárgyalja: „a civil társadalom nemcsak az a terep, ahol a modern ember a saját érdekeit elégíti ki, hanem az a szféra is, ahol megtanulja a csoportos cselekvésnek, a társadalmi szolidaritásnak az értékét, ahol azt kénytelen tudomásul venni, hogy a saját jóléte a másokétól is függ.” (Pelczynski [1988] idézi Kondorosi [1998])

Márkus Mária hangsúlyozza munkájában, hogy az így értelmezett civil társadalom kezdetei „magukban foglalnak olyan stabil elemeket, mint az alkotmányosan garantált szabadságjogok, az önkéntesen létrehozott szervezetek, valamint a kommunikáció autonóm szférája”. (Márkus [1992])

A társadalmi nyilvánosság szerkezetének változásáról szóló munkájában Habermas hívta fel a figyelmet arra, hogy a civil társadalom történeti kialakulásának egyik korai komponense a független nyilvánosság. (Kondorosi [1998])

A civil társadalom fogalmi jellemzőit A. Arato, J. Cohen (1989) és Márkus Mária (1992) nyomán Kondorosi Ferenc (1998) a következőképpen négy pontban foglalta össze:

1. A civil társadalom személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata, amely létrejötté és működése sajátos szabályai szerint különbözik a társadalom többi intézményrendszerétől.
2. Nem egyenlő sem az állammal, sem a magánszférával, bár kapcsolódásai mindkettőhöz közvetlenek és szervesek.
3. Létezésének elvi alapjait az emberi–állampolgári jogok érvényesülése, a jogállamiság, az érdekpluralizáció jelenti.
4. A civil társadalom rendeltetése, hogy az általa biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel, törekvésekkel és gyakorlattal. (Ennek legfontosabb eszköze a „közösségi részvétel”, amelynek tartalmát az európai jogterületen az Aarhusi Egyezmény már igen részletesen kidolgozta. Három pillére az információhoz való jog, a beleszólási jog és a jogorvoslati jog. A három pillért a részvételre képesítés intézményi és intézkedési rendszere egészíti ki.)

A civil társadalom mibenlétéről folyó viták a nyugati politikaelmélet és társadalomfilozófia történelmi hagyományaiban gyökereznek. Bíró Endre (2002) ezt azt alábbiakban foglalja össze:

1. A globalizációs folyamatokkal párhuzamosan zajló európai integrációs folyamatok és az Európai Unió várható bővítése újabb aspektusokat vetnek fel a civil társadalom fogalmát illetően.
2. Az Európai Bizottság által kiadott *Fehér Könyv* (COM(2001)428) értelmezése szerint civil társadalom alatt a szakszervezetek és a munkaadók szervezetei (az ún. „szociális partnerek”), a nem kormányzati szervezetek, a szakmai, a karitatív és a bázisszervezetek, az állampolgárokat a helyi életbe bekapcsoló szervezetek, illetve, specifikus hozzájárulással, az egyházak és a vallási közösségek értendők.

Az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottsága (a továbbiakban: EGSZB) *A szervezett civil társadalom szerepe és hozzájárulása az európai konstrukcióhoz* címmel 1999. szeptember 22-én elfogadott állásfoglalásában (C 329/10/17-11-1999) a következő definíciót adja: a civil társadalom olyan társadalmi szféra, amely relatíve független az államtól, és amely nem merül ki a piac szabályaiban. A civil társadalom olyan elvekre támaszkodik, mint az autonómia, a pluralizmus, a szubszidiaritás, a

szolidaritás és a felelősség. Ez egy olyan kommunikációs szféra, amelyen belül fejlődhet a polgárok fogékonysága a véleménynyilvánítás iránt, ez pedig demokratikus részvételhez vezethet. Kommunikálni és szolidárisan cselekedni csak individuumok csoportjában lehet.

A CIVICUS *World Alliance for Citizen Participation* nevű világszervezet definíciója szerint⁵ – amelyet világszerte elterjedten használnak a „mozgalmi szinten” (azaz nem az EU-intézményekben), s amely szerint a civil társadalomnak nemcsak a szervezett formák a részei, hanem az állampolgárok aktív önszerveződésének bármilyen formája – szintén a civil társadalom fogalmkörébe sorolhatók pl. a tüntetések, bojkottok és a hasonló mozgalmi tevékenységek is.

A civil szervezetek és mozgalmak alkotják magát a civil társadalmat, amely tehát mindazon szervezeti és tevékenységi struktúráknak az összessége, melyeknek tagjai vitán és konszenzuson alapuló demokratikus eljárás révén a közérdeket szolgálják, ugyanakkor a mediátor szerepét töltik be az állami/közhatalmi szervek és az állampolgárok között. Csak az erős civil társadalom képes hatékony és tartós érdekartikulációra.

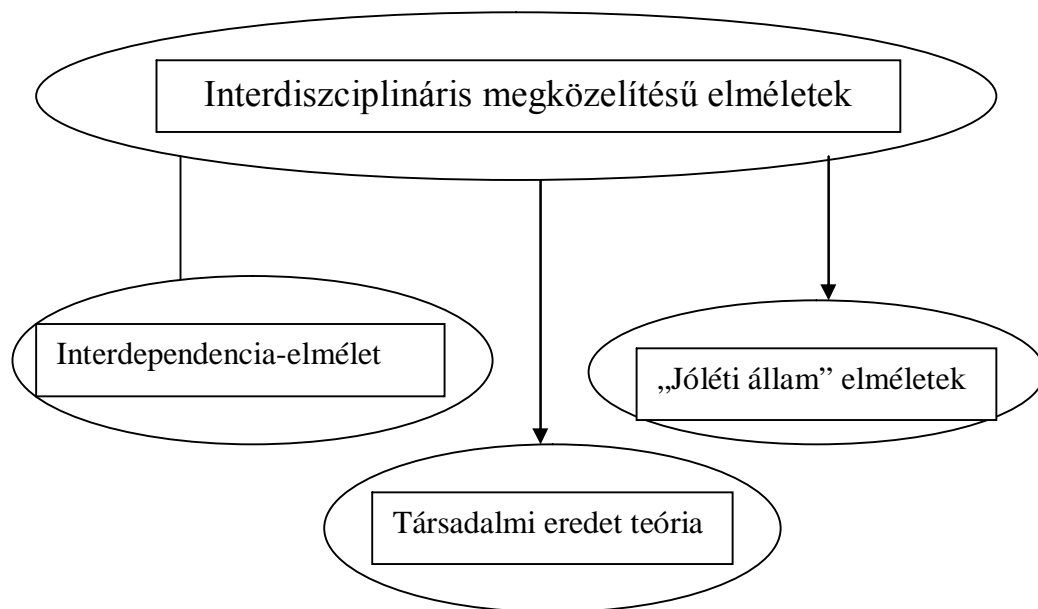
4.2 A nonprofit szektor interdiszciplináris megközelítésű elméletei

A közgazdasági elméletek közül számos próbálta leírni a nonprofit szektort és fejlődését, itt azonban csak a nonprofit szektor interdiszciplináris megközelítésű elméleteit említjük, amelyek a szektor és szervezeteinek vizsgálatakor több tudományág – közgazdaságtan, politológia, szociálpolitika és szociológia – elemzési szempontjait alkalmazzák, s próbálják meg integrálni. A nonprofit elméleteknek ez a generációja a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején született. A korai, közgazdaságtani megközelítésű nonprofit elméletek még úgy jellemezhetők, mint amik még a jóléti állam válságának termékei voltak. Az interdiszciplináris elméletek egyik sajátossága, hogy nagyrészt a jóléti állam újradefiniálásához kötik a válságból kivezető utat.

⁵ A CIVICUS az általa a civil társadalom mérésére használt indexében (*Civil Society Index, CSI*) úgy definiálja a civil társadalmat, mint „azt az arénát, amely kívül esik a családon, az államon és a piacon, ahol az emberek azért egyesülnek, hogy közös célokat segítsenek elő”. Forrás: <http://www.civicusbeta.org/csi> (Letöltés dátuma: 2008.9.25.)

A nonprofit szektornak és szervezeteinek a jóléti államban betöltött szerepével foglalkozó interdiszciplináris teóriák közé három elmélet sorolható (Bartal [2005] p. 82–82.): Salamon interdependencia-elmélete, majd a több szerző által fémjelzett „jóléti állam” elméletek, végül pedig a Salamon-Anheier által jegyzett társadalmi eredet teória.

3. ábra: Az interdiszciplináris megközelítésű elméletek családfája



Forrás: Bartal (2005) p. 83.

4.2.1 Interdependencia-elmélet

A nyolcvanas évek közepétől a nonprofit szektor helyzetének értelmezése szorosan összekapcsolódott a jóléti állam válságából kivezető út keresésével. Ennek az időszaknak a fő jellemzője az állami feladatok, közszolgáltatások privatizálása és piacosítása, különösen az egészségügyi, oktatási és szociális szolgáltató szektorban, amelyek mindaddig a nonprofit szervezetek által dominált területeknek számítottak az indirekt (pl. adókedvezmények) vagy a direkt támogatások (szubvenciók), illetve az úgynevezett kihelyezett szolgáltatások révén. A kormányzati forrásokból származó bevételek kiesések rávilágítottak a nonprofit szektor erős, főként a finanszírozásban megmutatkozó állami függésére. Számos nonprofit szervezet a hiányzó forrásokat részleges vagy teljes profitorientált státusba való „meneküléssel”

próbálta fedezni, illetve több profitorientált vállalkozás hozott létre nonprofit jellegű leányvállalatokat. (Gidron – Kramer – Salamon [1992]; Ryan [1999] idézi Bartal [2005])

Az állam és a nonprofit szervezetek kapcsolatának megalapozottabb, mélyebb kutatásához a döntő lökést a 80-as években az Egyesült Államok Reagan-kormányzatának költségvetés-csökkentési intézkedései adták, amelyek a nonprofit szektor pénzügyi függésére, a költségvetési támogatásokból származó következmények elemzésére és a tapasztalatok összefüggésére világítottak rá. (DiMaggio – Anheier [1991]) Az elméleti összefüggések feltárásának nemcsak teoretikus, hanem igen komoly gyakorlati jelentősége is volt.

Lester Salamon volt az, aki a politológia és a közgazdaságtan határterületéről közelítve a legkidolgozottabb elméleti igényű összefoglalást adta interdependencia-elméletében. (Salamon [1999]) Az interdependencia-elmélet célja alapvetően annak a paradoxonnak a megmagyarázása és koherens elemzése, hogy az állam és a nonprofit szervezetek között miért, milyen okok hatására és milyen helyzetekben alakul(hat) ki partneri viszony.

Salamon kiindulási pontja az volt, hogy a jóléti államban a kormány – a jóléti szolgáltatások biztosításában – felléphet irányítói és finanszírozói szerepkörben, valamint a szolgáltatások előállítójaként. Az amerikai jóléti államban – amelyet vizsgált – a kormány általában az első szerepkört tölti be, s a kormányzati feladatok ellátását nagyrészt külső szolgáltatókkal oldja meg. Az így létrejövő kapcsolatrendszerrel nevezte a *third party government*-nek (harmadik párti kormánynak), ahol a közösségi pénzek elköltése és a közösségi szolgáltatások biztosítása egyaránt külső szolgáltatók bevonásával történik. Ezek a külső szolgáltatók pedig a magán- és nonprofit szervezetek.

Az állam és a nonprofit szervezetek között kialakuló partneri kapcsolat vizsgálatának gyakorlati tapasztalatai indították arra Salamont, hogy megkérdőjelezze a korábbi elméletek azon állítását, hogy a nonprofit szektor másodlagos képződmény, amely azokon a területeken lép fel, amit az elsődleges rendszerek (a piac és az állam) betöltetlenül hagynak.

Elméletében azt a tételt állítja fel, hogy a piac kudarcára reagálva a társadalom öntevékeny szervezeteket állít fel. Megállapítja, hogy nem az öntevékeny nonprofit

szervezetek a másodlagos képződmények, hanem a kormány, amely éppen az öntevékeny szervezetek kudarcaira reagálva, belső korlátainak meghaladásaként vállal szerepet a kollektív javak előállításában és finanszírozásában.

Az interdependencia-elmélet szerint a kormányzati beavatkozást az „öntevékenységi kudarc” teszi szükségessé, amelyet a nonprofit szervezetek esetében négy tényező idézhet elő: az alacsony hatékonyság, a partikularizmus, a paternalizmus és az amatőrizmus.

A hatékonyság a kormányzat és a nonprofit szervezetek együttműködése szükségességének kontextusában merül fel. Az öntevékenységen alapuló rendszer legnagyobb gyengesége az, hogy képtelen annyi és olyan megbízható forráshoz hozzájutni, amennyi elegendő lenne a fejlett ipari társadalomban jelentkező összes humán szolgáltatási probléma megoldásához, a kollektív javak iránti kereslet kielégítéséhez. Ennek részben a „potyautas probléma” az oka – azaz, hogy a gondoskodó társadalomban a szükségét szenvedők valamennyien részesülnek a számukra szükséges ellátásban, függetlenül attól, hogy fizettek-e érte vagy sem –, részben pedig a szolgáltatások keresleti és kínálati eloszlásának földrajzi, illetve időbeli különbözősége.

A partikularizmus szoros összefüggést mutat a társadalmi újraelosztás kérdésével. A nonprofit szervezetek és az őket adományokkal segítők hajlamosak arra, hogy egy-egy társadalmi csoportra összpontosítsanak, fehér foltokat hagyva ezáltal az ellátásban, vagy párhuzamosságokat teremtve.

A paternalizmus problémája úgy merül fel, hogy a közfeladatok nonprofit szervezetekkel történő ellátásakor a közösségi szükségleteket azok definiálják, akik kezében a pénz van. Amíg a nonprofit szektor gazdasági alapját egyedül az egyéni jótékonykodás képezi, addig a jótékonykodók határozzák meg, hogy a szektor pontosan mivel foglalkozzon, és kiket szolgáljon. A magán- és közjótékonykodás – jellegéből adódóan – nem töltheti be azt a szerepet, amit az állam által garantált szociális állampolgárság jelent. Ezért a függőség és a kiszolgáltatottság a magánjótékonykodás velejárója.

A nonprofit szervezeteke alapuló rendszer utolsó gyengesége, hogy amatőrök segítségével, amatőr megközelítésben próbál megbirkózni az emberi problémákkal. Ez részben a fent említett paternalizmus következménye. A 20. század második

felében az vált a szervezetek számára létfontosságúvá, hogy tevékenységükben szerepet kapjon a szakmaiság, a szakmai hozzáértés, és az önkéntesek mellett szakembereket is foglalkoztassanak.

Salamon (1991) után Bartal (2005) szerint mindkét szektornak egymást kiegészítő gyengeségei és erősségei vannak, s az alábbi következtetésekben összegzi az állam és a nonprofit szektor együttműködését:

A kormányzat potenciálisan megbízhatóbb partner:

- a nonprofit szervezetek által nyújtott szolgáltatások anyagi bázisának megteremtésében;
- a szolgáltatási prioritások demokratizálásában;
- az ellátások állampolgári jogként való biztosításában;
- a normák és kontrollok felállításában, javítva a szolgáltatások minőségét.

A nonprofit szervezetek alkalmasabbak arra, hogy:

- személyesebbé tegyék a szolgáltatásokat;
- rugalmasan alkalmazkodjanak a kereslethez;
- további versenyhelyzetet teremtsenek a szolgáltatások piacán.

Salamon (1991) maga így zárja felvázolt elméletét, amely jelzi alapvető szándékait: „Az öntevékenység kudarcának és a kormányzat nonprofitokkal való együttműködésének itt kifejtett elmélete inkább összeegyeztethető a valóság tényeivel, mint a forgalomban lévő egyéb nonprofit elméletek. Márpedig az elméleteket – véleményem szerint – elsősorban a valóság hitelesítheti.” (Salamon [1991] p. 69.)

4.2.2 A „jóléti állam” elméletek

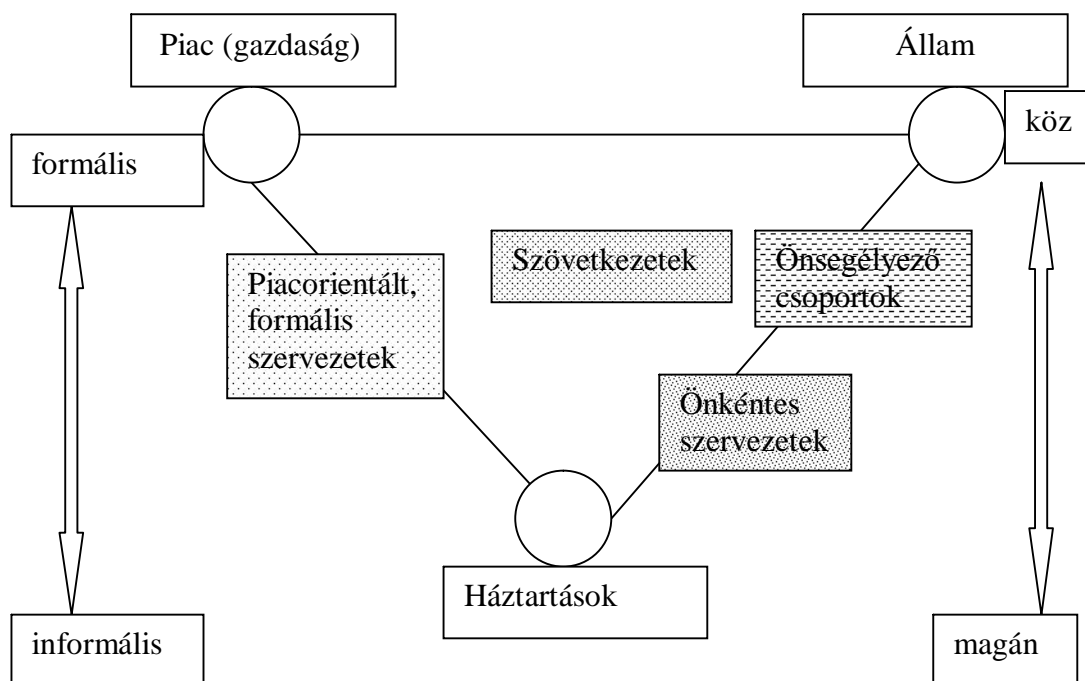
A „jóléti állam” elméletek – amely egy gyűjtőfogalom, – a fenti értelemben kevésbé nevezhetők nonprofit elméleteknek. Közös jellemzőjük, hogy az államnak a jóléti szolgáltatások területén betöltött expanzív szerepét veszik alapul. Ennek megfelelően vagy figyelmen kívül hagyják, vagy csak reziduális kérdésként kezelik a nonprofit szektort, annak a gazdaságban és a társadalomban betöltött funkcióit. (Bartal [2005] p. 88.)

Amiért mégis ezek az elméletek kerülnek itt említésre, az az, hogy:

- ezen teóriák időbelisége a nyolcvanas évek közepétől (a jóléti állam válságától) a jóléti állam újrafogalmazásáig, vagyis a kilencvenes évek közepéig rajzolható meg; valamint
- mert az alább vázolt teóriák súlypontja, ellentétben az előzőekkel, nem az amerikai jóléti államra, hanem a kontinentális jóléti államokra helyeződik.

Ezekben az elméletekben a jóléti pluralizmus koncepciója és a nonprofit szektor mint intermediér terület jelenik meg. Az egyéni fogyasztók szabadságát hangsúlyozva, ezek az elméletek azt vallják, hogy a fogyasztók a szektorok kínálatának kombinációjával élnek. (Evers-Olk [1996] idézi Bartal [2005]) A jóléti pluralista modellben a nonprofit szektor egyfajta intermediér terület, amely azáltal válik a komplex kapcsolatok színterévé, hogy összekapcsolja a jóléti háromszög elemét.

4. ábra: A jólétmix meghatározó szereplői és szervezetei a jóléti háromszögben



Forrás: Bartal [2005] p. 91.

A nonprofit szektor és szervezeteinek specifikus jellegét az határozza meg, hogy azokat az erőforrásokat (jóságokat, társadalmi tőkét, időt), amelyeket az államtól (pl. támogatások), a piactól (pl. vállalkozási bevételek) vagy az informális szektortól (pl. társadalmi tőke) nyernek, össze tudják kapcsolni a saját kompetenciáikkal, cselekvési stratégiáikkal.

4.2.3 A társadalmi eredet teória

A „társadalmi eredet” teória célja elsősorban az, hogy a történeti kutatások eredményei alapján válaszokat keressen a nonprofit szektornak és szervezeteinek nemzetenként eltérő kialakulási és fejlődési folyamatára, és ezzel összefüggésben cáfolja a nézeteket az egyéni fogyasztók intézményválasztásának rugalmasságáról. Salamon és Anheier a nevükkel fémjelzett teóriával azt a célt tűzik ki, hogy – az interdependencia-elmélet eredményeit felhasználva – specifikálják azokat a társadalmi körülményeket és a jóléti rendszer kialakulásának azon feltételeit és folyamatait, amelyekben az állam és a nonprofit szektor közötti együttműködés kialakulhat, s modellálják ennek jellegzetes típusait. (Salamon-Anheier [1996] idézi Bartal [2005] p. 102–106.)

A társadalmi eredet elméletének első tézise az, hogy a közszolgáltatok igénybevételekor az egyes szektorok közötti választás nem egyszerűen az egyéni fogyasztók szabad döntésétől függ, sokkal valószínűbbnek tűnik, hogy ezeket a választásokat a történeti fejlődés előzményei befolyásolják, és ezek a tényezők szignifikánsan determinálják az egy adott térben, időben és helyen elérhető lehetőségek skáláját.

A jóléti államok eltérő nemzetépítési, demokratizálási folyamatainak és a nonprofit szektor beágyazottságának vizsgálata arra indította a szerzőpárost, hogy feltételezzék: a nonprofit szektor kialakulásának sem egy útja van. Ennek igazolására négy elkülönült fejlődési modellt tipizáltak, ezek a következők: liberális modell, szociáldemokrata modell, korporatista modell, államhatalmi modell.

4.3 Az európai civil társadalmak modelljei

Az európai civil társadalom rendkívül heterogén, az Unió sok kisebb és nagyobb nemzetből áll. A tagállamokban jobbra egymástól függetlenül, és többé-kevésbé más úton született meg a nemzeti egység és a modern civil társadalom is.

John Hopkins Egyetem nemzetközi összehasonlító kutatása alapján bizonyos fajta tipizálási eltérés található a jóléti államok leírása kapcsán, bár ez a besorolási különbség pusztán a társadalompolitikai illetve közgazdasági megközelítésből származhat. Európára vonatkoztatva a következő civil társadalmi modelleket szűrhetjük le a tanulmányból: angolszász, európai típusú jóléti partnerség, skandináv jóléti államok, Közép- és Kelet-Európa.

1. táblázat: Az országok társadalompolitikai csoportosítása

Az országok társadalompolitikai csoportosítása	
Fejlett országok	Fejlődő és átalakulóban lévő országok
Angolszász Ausztália, Egyesült Királyság, USA Skandináv jóléti államok Finnország, Norvégia, Svédország Európai típusú jóléti partnerség Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia, Írország, Izrael, Németország, Olaszország, Spanyolország Ázsiai ipari országok Japán, Dél-Korea	Latin Amerika Argentína, Brazília, Kolumbia, Mexikó, Peru Afrika Dél-Afrika, Kenya, Tanzánia, Uganda Közép- és Kelet-Európa Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország, Románia, Szlovákia Egyéb fejlődő országok Egyiptom, Marokkó, Pakisztán, Fülöp-szigetek

Forrás: Salamon – Sokolowski – List (2003)

A kutatásban szereplő EU-tagállamok (16) kiemelése a szerzőtől

A Salamon – Anheier (1995) által jegyezett nemzetközi összehasonlító kutatás kötete a non-profit szektor globális fejlődéstendenciáiról zárófejezetében elemzi a főbb fejlődési trendeket a 20. század végén:

- a legitimitás, elismertség növekedése,
- a partneri viszonyrendszer kialakulása a kormányzattal,
- a professzionalizáció szolgáltatásaiban

– és a globalizálódás tevékenységében és kapcsolatrendszerében.

Anheier és Kendall (1999) másutt az európaizálódást, az Unió kialakulásának és fejlődésének folyamatát elemezte mint a régió civil szférájának jelene és jövője felé irányuló fontos kihívást, alakító tényezőt, formálódó trendet.

A liberális modell

A liberális, vagy más néven angolszász modell Nagy-Britanniára és Írországra jellemző modell. E két országban a demokratikus hagyományok, a civil társadalom kialakulása hosszú időre nyúlik vissza. A parlamentarizmussal együtt már korán megkezdődött a demokrácia és a civil öntudat kialakulása. Nagy-Britanniában a Thatcher-korszak alatt (1979–90) a jóléti állam fokozatos visszavonulásakor kialakuló jóléti szolgáltatási vákuumot elsősorban a kialakuló civil szervezetek töltötték be tevékenységeikkel. Hasonlóképpen, Írországbban is a civil szervezetek látták el a hiányzó szociális szolgáltatásokat.

Az így kialakult rendszerben az állam lényegében kiszerezte a jóléti szolgáltatásokat, a szervezeteket pedig támogatásban részesíti. Ebben a modellben a magánszféra és a közszféra tisztán elválik egymástól, és ezt a törvényi szabályozás is támogatja. A szakszervezetek szerepe kicsi: dominanciájuk a munkaadóval és az állammal folytatott háromoldalú tárgyalási viszonyban kisebb mértékű. Az állami gondoskodás és támogatás csökkenésének hatására a civil szervezetek nagyfokú önállóságra szocializálódtak, önmagukat menedzselni és fenntartani tudó szervezetekké váltak. Elmondható, hogy tevékenységüket általában magas professzionalizmus és hozzáértés jellemzi. Emellett megerősödött a társadalmi szolidaritás a civilek és az alapítványok irányába. Ez abban mutatkozik meg, hogy az önkéntes munkavégzés, valamint a magánadományozás szokássá vált a hétköznapi életben. Az önkéntes munkaerő jelenléte – összehasonlítva más országok civil szférájával – magas ezekben az országokban. Főleg az oktatásban vannak jelen a civil szervezetek, (Salamon, Anheier [1999] p. 32.) az alapítványi iskolák és jótékonyági szervezetek tipikus jelenségek, s a civil szervezetek döntő többsége is alapítványi formában működik. Írországbban meg kell említeni még az egyház

szerepét. Az országban a katolikus egyház befolyása igen erős, és ez kiterjed a civil szférára és a civil szerveződésekre is.

A szociáldemokrata modell

A szociáldemokrata, avagy skandináv modell az észak-európai országok jellemző modellje. Itt az állam által nyújtott univerzális szolgáltatások mellett a nonprofit szektornak kevés hely jut. Az állami univerzalizmus következménye a behatárolt szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szektor, ami inkább politikai, társadalmi vagy éppen rekreációs érdekeket fejez ki, nagyon is aktív módon. A nonprofit szektor számára – a liberális modell mellett – itt is a magánadományok jelentik a legjelentősebb bevételi forrást.

Mivel a skandináv országokban a legmagasabb az állami gondoskodás mértéke, a civil szféra e területen játszott szerepe alacsony. Különös jelentősége van az önszerveződésnek, és az önös célokból, önmaguk kiszolgálásával foglalkozó civil szervezeteknek. A civil szektor itt is nehezen határolható el a magán- és állami szektortól, a civil szféra az állami szerepet inkább csak kiegészíti, de nem annak feladatait látja el. Valószínűleg a jóléti állam biztosította magas életszínvonal az oka, hogy ezekben az országokban a legmagasabb az önkéntesek száma: a magas átlagos életszínvonal lehetővé teszi a szabadidőben történő jótékonykodást, munkavégzést. Ugyanakkor a civilek állami támogatása alacsony, ugyanúgy, mint az érdekérvényesítő képességük. (Salamon et al. [2003])

A korporatista modell

A korporatista, vagy más néven kontinentális modell már kevésbé ad olyan homogén képet, mint az előzőekben felvázolt modellek. Az európai típusú jóléti partnerség államai (Hollandia, Németország, Ausztria, Franciaország) eltérő fejlődési utat jártak be, így a rájuk jellemző nonprofit szektor is lényeges eltéréseket mutat. A korporatista modell lényege, hogy nagy az állami szerepvállalás a civil szférában. Lényegében szimbiózis alakul ki az állami szociális funkciókat ellátó civil szervezetek és az állam között, ennek kapcsán pedig nehezen megállapítható és bonyolult a határ az állami és a magánszektor között. A civil szervezetek nagy része részesül közvetett (adókedvezmények) és közvetlen (normatívák) állami támogatásban.

A civil szervezetek pedig az állam számára hasznos jóléti és szociális funkciókat látnak el. Ez kiemelkedő az egészségügy területén Hollandiában, a

szociális szolgáltatások területén Ausztriában, Franciaországban és Németországban. (Salamon [1999] p. 31.) Az együttműködésnek jól intézményesült, hagyományos keretei vannak, a szervezetek és az állam között is bonyolult hálózati és kapcsolatrendszer alakult ki. Az önkéntesség, és a magán- illetve vállalati adományozás kultúrája területén azonban eltérést mutatnak a mutatók. Az önkéntesség Hollandiában például számottevő, de Ausztriában kifejezetten alacsony. A civil szervezetek fő bevételi forrását pedig az állami bevételek dominanciája jellemzi. (Salamon [1999] p. 22.)

A mediterrán országok

Bár az összehasonlító tanulmány az európai típusú jóléti partnerségbe sorolja őket, úgy vélem, a mediterrán országok – Görögország, Spanyolország és Portugália – külön kategóriát képeznek. Itt ugyanis a civil társadalom fejlődése csak a diktatúrák alóli felszabadulás után indult meg. (Meg kell említeni, hogy a mediterrán országok közé tartozik Olaszország is, bár itt a második világháborút követően nem volt diktatúra, a demokratikus rendszer hagyományai lassan épültek ki). Ennélfogva nincsenek az országokban jól kialakult és bejáratott mechanizmusok az állam és a civil szervezetek kapcsolatára nézve, illetve az állami támogatás mértéke is alacsony.

A mediterrán országokat jellemzi, hogy az egyháznak és a különböző munkásmozgalmi szervezeteknek jelentős szervező ereje van a civil társadalmon belül. Emellett a civil szektor fejlesztését jelentősen elősegítették a külső országokból „betelepülő” nagy alapítványok is, amelyek feladatuknak tekintik a civil demokratikus eszmék terjesztését és a civil társadalom fejlesztését. Ennek kapcsán jelentős külföldi alapítványi pénzek is befolytak támogatásként. Ugyanakkor a jóléti állam itt még mindig fejlődik, az államnak a civil szektorral való kapcsolata képlékeny és bonyolult. Az önkéntesség és az adományozás alacsonyabb szintű, mint az előbb említett modellekben. A civil szervezetek érdekérvényesítő szerepe is alacsony. (Salamon et al. [2003])

Közép- és Kelet-Európa

A kelet-közép-európai, volt szocialista országok modellje hasonlóságot mutat a mediterrán országokéval. Az előbb említett államokhoz képest ebben a régióban pár évtizeddel később, a rendszerváltásokat követő 1990-es években indult meg a civil társadalom újjáéledése. Kelet-Közép-Európában a civil társadalom fiatal, a szocializmusban lényegében nem létezett vagy elnyomott volt. Ugyanakkor a

rendszerváltozások során az akkor frissen szerveződő, a változást sürgető embereket összefogó civil szervezeteknek nagy szerepük volt; nagy tömegek részvételével, demonstrációkban adtak hangot az emberek annak, hogy változást szeretnének. A rendszerváltás lecsengése után ezeknek a mozgalmaknak a szerepe lecsökkent és erős civil „dömping” indult meg Nyugat-Európából. Sok civil szervezet jelent meg, amelyek célja a térség stabilizálása, a demokratikus modellek felállítása, a civil társadalom kiépítése és a civil szervezetek fejlesztése volt. Emellett emberi jogi és környezetvédő szervezetek jelentek meg nagy számmal. Az újjáéledéssel párhuzamosan a múlt szervezeteinek egy részében a kommunista hagyományok tovább éltek. A szocializmus alatt működő szakszervezetek, munkás-csoportosulások egy része, melyek nem haltak el, életképes formává alakultak, a szellemiségüket nagy részben megőrizve. Ezekben az országokban sok a kultúrával és szabadidős tevékenységekkel foglalkozó szervezet. (Salamon és Anheier [1999] p. 44.)

Az így kialakult civil társadalom kettős: a múlt hagyományai és az új, nyugati típusú szervezetek élnek együtt. A civil szervezeti kultúra kiforratlan az erősebb hagyományokkal bíró nyugatihoz képest. Az állami szerepvállalás alacsony ezeknek a szervezeteknek az esetében, ezt gyakran sérelmezik is ezen szervezetek. Az önkéntes munka szellemisége, valamint az adományozás kultúrája nem magas fokú, még nem fejlődött ki. Emellett a civil szervezetekre általában jellemző, hogy mivel nem áll mögöttük több évtizedes tapasztalat, gyakran kísérletezőek, menedzsmentjük nem professzionális. A rendszerváltozásoknak és a törvényalkotásoknak köszönhetően azonban egyre jobban és tisztábban szabályozott jogszabályi működési keretekkel rendelkeznek.

2. táblázat: Európai civil társadalmi modellek

	liberális (angolszász)	Szociáldemokrata (skandináv)	Korporatista (kontinentális)	Mediterrán (fejlődő)	Kelet-Közép-Európa (volt szocialista)
példa	Nagy-Britannia, Írország	Skandináv országok	Németország Ausztria Belgium Hollandia Franciaország	Olaszország Spanyolország Portugália Görögország	Magyarország Lengyelország Csehország Szlovákia
kapcsolat a kormánnyal	az állam és közszektor tiszta elválása az egyház nagy szerepe Írországban	civil jóléti szolgáltatások alacsony szerepe az állam mellett alacsony állami támogatás	állam–nonprofit szervezetek szimbiózisa	állam–közsféra viszonya alakulóban egyházi és munkás-mozgalmi szervezetek meghatározó szerepe	állam–közsféra viszonya alakulóban
civil társadalom	nagyarányú önkéntesség	nagyfokú önkéntesség	változó önkéntesség: magas Hollandiában, alacsony Ausztriában	kevés önkéntes alacsony adományozási készség	kevés önkéntes alacsony adományozási készség gyenge civil társadalom
civil szervezetek	professzionizmus civil szervezeti önállóság legfőképpen oktatás	legfőképpen szabadidő és kultúra	egészségügy	külföldi civil szervezetek fontos szerepe	külföldi civil szervezetek szerepe régi szervezetek továbbélése

Forrás: Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium anyagai alapján (2004)

4.4 Európai civil társadalom

Az Unió demokratizálódásáról folytatott újabb elméleti–társadalomtudományi vitákban újra meg újra előkerül az NGO-k hálózatainak lehetőségeire történő hivatkozás az „európai civil társadalom” létrehozásában. (Csefkó – Horváth [1999])

Mint ahogyan a fent vázolt modellek is mutatják, az eltérő történelem, társadalmi berendezkedés és államigazgatási hagyományok miatt Európában az egyes országok civil társadalmának tulajdonságai különbözőek. Armstrong véleménye szerint az európai civil társadalom multiformális, multidimenzionális és többszintű.

Multiformális, mert ahány ország, annyi intézményi forma és erre vonatkozó törvényi szabályozás létezik, illetve annyi értelmezése van a civil társadalom és a civil szervezetek fogalmának. Multidimenzionális, mert a szervezetek sokféle szerepet töltenek be a közéletben. Végül pedig többszintű, mert lokális, regionális, nemzeti, illetve nemzetközi és európai szinten egyaránt működnek civil szervezetek, illetve civil szövetségek.

Más szempont szerint pedig az európai civil társadalom értelmezhető nemzeti civil szervezetek összességéként, melyben a különböző nemzetiségű civil szervezetek mind különböznek. Vagy értelmezhető transznacionális hálózatok sokaságaként, melyben a nemzeti karakterisztikák elmosódnak. (Armstrong [2002] p. 113.)

A szakirodalomban abban egyetértés mutatkozik, hogy a civil társadalom legfontosabb értékei és alkotóelemei Európa-szerte jelen vannak, de a nyilvánosságnak az a szférája, amely a nemzetállamokon átívelő civil társadalom formálódását segítené, még alakulóban van. Pedig csak ennek a térnek a közegében dőlhet el, hogy a társadalom pusztán individuumok összessége, vagy közpolgároké (citizeneké), akik aktívan részt vállalnak a közügyekből. Ezen tér fontossága abban rejlik, hogy jelenleg nincs más olyan tér, eszköz, ami kiegyensúlyozná a nemzetek feletti döntéshozatali szervek hatalmát. Ahogy Miszlivetz fogalmaz: „Csak egy civil társadalmi közegben kristályosodhatnak ki a közös ügyek és válhat lehetővé a kollektív identitás érzületének kifejlődése, és csak ezen az alapon jöhet létre a megfelelő viszony a politikusok és a társadalom tagjai között.” (Miszlivetz [2001])

Ezzel együtt rámutat arra, hogy mely tényezők hátráltatják az európai nyilvános szféra megteremtését:

- a gazdasági és szociális elbizonytalanodás miatt a közérdeklődés nagyobb részt nemzetállamon belüli kérdésekre összpontosul (munkanélküliség, jóléti állam kiépítése stb.);
- az európai transznacionális politikai establishment magatartása ellentmond retorikájának, a napi cselekvés szintjén az önérdékű nacionalizmus szempontjait követi;
- hiányzik az elszámoltathatóság kritériuma;
- érvényben van az alapító atyák fatalizmusa, miszerint minden gazdasági vagy pénzügyi előrelépés európai szinten láncreakciót vált ki és elősegíti a társadalmi és politikai integrációt;
- a nyelvek és kultúrák sokféleségéből fakadó fragmentációt felerősíti a közös mítosz és történelmi narratíva hiánya.

Az európai identitás–nyilvánosság–civil társadalom kapcsolatrendszerében a nem-állami, nem kormányzati szereplők számára olyan politikai tér nyílhat meg, ahol a kormányzati és a nem kormányzati aktorok ebben a folyamatban a kölcsönös előnyök alapján kooperálhatnak egymással, mint pl. az európai kampányok gyakorlatában, és viszonyukat európai szinten nem zavarják a nemzetállami szint viszonyrendszerét jellemző állam–civil társadalom konfliktusai. Az európai szakpolitikák keretfeltételei a hagyományos dilemmák megoldásainak ígérését hordozhatják magukban. A polgárok önszerveződése uniós szinten az új „köz” javának előmozdítását, a szervezett hálózatok társadalmi szolidaritásában kialakult autonómia megnövekedését hozhatják az „európai civil társadalom” számára. Az európai civil társadalom kialakulásának mobilizációs dinamikájához pedig – abból profitálva – egyben a magyar civil társadalom aktorai is hozzájárulhatnak, ha erejükhöz mérten részt vesznek ebben a kibontakozóban lévő folyamatban. (Szabó [2004])

Az egyértelműen tapasztalható ma, hogy az együttműködési készség és ennek fejlesztésének igénye megvan mind az EU, mind a civil szervezetek hálózatainak

részéről, s hogy ennek a közös, közösségi politikának a formálódása napjainkban játszódik (bővebben ld. az 5. fejezetben).

4.5 Európai civil szervezetek

Európai civil szervezetnek lenni többet jelent annál, hogy a szervezet tagjai különböző uniós tagállamok állampolgárai, minőségi és mennyiségi jellemzőkkel is jár. Egy európai ernyőszervezet tagjainak például több EU-s tagországból kell összeadódniuk, és bizonyos intézményesültségi kritériumoknak is meg kell felelniük. Ez ahhoz szükséges, hogy európainak valóban az európai társadalmat tükröző, azt magában foglaló szervezetet nevezhessük, melynek felépítése tükrözi az EU demokratikus elveit, illetve tagsága átfogja, reprezentálja az Unió országainak lakosságát. (Armstrong [2002] p. 113.)

Az Unió országában a civil szervezeti formák jogi szabályozása nemzeti hatáskörbe tartozik. A fent vázolt modellek különbözőségéből is látható, hogy a jogi szabályozás kérdése még a modelleken belül is nagy eltérést mutat a nemzetek között. Példaként említem, hogy az egyaránt kontinentális modellbe tartozó Franciaországban és Hollandiában teljesen más a civil szervezetek jogi környezete: szigorú szabályozás érvényesül Franciaországban, viszont megengedő a szabályrendszer Hollandiában. Kérdés az, hogy lehet-e, illetve érdemes-e a szabályokat uniformizálni, szükséges-e egy egységes szervezeti struktúra kialakítása? Jelenleg a szervezeti formák palettája rendkívül színes: alapítványok, társaságok, közhasznú szervezetek mindenféle formában megtalálhatók.

A nemzeti szabályozások különbözősége lehet gátja egy egységes európai civil társadalom kialakulásának. Amellett, hogy láthatóan minden országban mást takar a civil társadalom fogalma, más szerepet töltenek be a civil szervezetek és közigazgatási besorolásuk is más és más; ezen túl jellemző az is, hogy jogi környezetük különbözősége miatt – a definíciós meghatározások fontos szerepet játszanak – nehezebben alakulhatnak ki hosszabb távú vagy mélyebb szövetségek a civil szervezetek között. Ezen gátló tényezők ellenére úgy vélem, hogy a szervezeti sokszínűségnek lehet egyfajta szinergiahatása is, például könnyebben merülhetnek fel alternatív megoldások problémás helyzetekre, illetve többféle minta adott a szabályozásra ahhoz, hogy közülük ki lehessen választani a leghatékonyabban

működött, bár ezek szintetizálásához alapos, átfogó jogi és történelmi ismeretekre van szükség, amelyek megléte a gyakorlati oldalon nem szükségszerűen elvárt.

Az európai szinten meginduló törekvések, és azok, amelyek az egységes szabályozás létrehozását célozzák, legalábbis ajánlásokat tesznek az újonnan létrejövő európai szintű szervezetek jogi–gazdasági szabályozásának egységesítésére azáltal, hogy modellértékű alapító okiratokat és alapszabályokat dolgoznak ki és ajánlanak, s ezáltal elősegítik azt a folyamatot, amely az egységes jogi szabályozás felé vezet.

A *Nonprofit Szervezetek Európai Tanácsa* (CEDAG)⁶ támogatja az *Európai Egyesület Jogszabályának*⁷ elfogadását – ennek modellértékű alapszabályát ki is dolgozta –, amely jelezné az Európai Unió elköteleződését az európai állampolgárság „intézményének” további fejlődése iránt.

A CEDAG ez irányú törekvéseivel egyidejűleg az *Európai Charta a Civil Párbeszédért* elfogadását szorgalmazza, amelynek célja, hogy strukturálja a jelenlegi párbeszédet a kölcsönös bizalom és partnerség jegyében a civil társadalom szervezetei és az Európai Unió intézményei között. A Charta az európai állampolgárságért tett közvetlen haszonként is felfogható, alapját a már létező civil párbeszéd nemzeti megállapodásai jelentik, és a hagyományos konzultációs folyamatokkal szemben a részvételi demokrácia használatát hangsúlyozza. Alapszempont a civil társadalom legitimitásának elismerése, amelyet az európai állampolgárok és nonprofit szervezetek mint partnerek képviselnek az európai intézményekben.

Véleményük szerint egy, az *Érdekképviselést ellátók részére készült Viselkedési kódex (code of conduct)* nem helyettesíti az *Európai Charta a Civil Párbeszédért* dokumentumot. A Charta tartalmát meg kell vitatni a civil szervezetek mind nemzeti, mind európai szintjein, azért, hogy a benne lévő lehetőségeket feltárják. A CEDAG azon is dolgozik, hogy partnerséget teremtsen a különböző nemzeti szintek között.

⁶ *Comité européen des associations d'intérêt général*, CEDAG (Nonprofit Szervezetek Európai Tanácsa) Forrás: <http://www.cedag-eu.org/cedag/index.php> Letöltés: 2008. 09.01. 14:45

⁷ Forrás: http://www.cedag-eu.org/cedag/index.php?page=european-statute-of-association&hl=en_US Letöltés: 2008. 09.01. 14:45

Az alapítványok szabályozásának kérdésében is vannak összeurópai kezdeményezések, amelyet elsősorban az *Európai Alapítványi Központ*⁸ (*European Foundation Centre*) koordinál. A szervezet 2003 óta kampányol egy egységes közhasznú alapítványi forma alapelveinek Európai Unió szinten történő elfogadtatásáért és alkalmazásáért. Kidolgoztak egy modell-szabályozást kifejezetten a közhasznú alapítványi forma jogi és pénzügyi alapelveire, valamint ezen szervezetek nyilvántartására, amely egységesítené a jelenlegi nemzetállami gyakorlatokat.

A szervezeti formák egységes szabályozásának elfogadása tehát még várat magára, s bár jelenleg a szabályozás nincs uniós napirenden, a kezdeményezések aktívak, s mindkét szervezet törekszik arra, hogy tagjai megfeleljenek az önmaguk által támasztott elvárásoknak.

5. Civil érdekérvényesítés az EU-ban

5.1 Az érdekérvényesítés

Az Európai Unió esetében érdekes kérdésként merül fel, hogy a különféle érdekcsoportok milyen eszközökkel igyekeznek befolyást gyakorolni a különféle politikaterületekre és az uniós szabályozásra. Alapvetően két lehetőség adódik számukra: a lobbizáson és a jogvitákon keresztül történő befolyásolás. A szakirodalomban abban teljes az egyetértés, hogy a kétféle módszer széles skáláját használják érdekeik érvényesítésére a különféle csoportok, azzal azonban szinte semmilyen kutatás nem foglalkozik, hogy mikor melyik módszer alkalmazása a jellemzőbb, vagy hogy milyen a kétféle technika közti kapcsolat. Az érdekcsoportok pedig különféle módokon képesek számukra előnyös módon kiaknázni a kétféle stratégiai nyújtotta lehetőségeket. A választást időnként külső körülmények teszik szükségessé, ilyen volt az az eset, amikor a luxembourgi kompromisszum idején – amikor a döntéshozatal a Miniszterek Tanácsában a nemzeti „vétó” alkalmazása következtében az egyhangúság irányába mozdult el, és az uniós jogalkotás folyamata szinte leállt – az érdekcsoportok számára a politikák befolyásolására szinte egyetlen

⁸ Forrás: <http://www.efc.be/default.asp> Letöltés: 2008. 09.01. 14:45

járható út maradt, és ez a bíróságokon keresztül vezetett. (Stone Sweet – Caparaso [1998] p. 116.)

3. táblázat: Az EU közügyeiben aktív érdekképviselési csoportok típusa és száma (2005)

<i>Típus</i>	<i>Száma</i>
Vállalatok	295
EU Kereskedelmi (<i>trade</i>) Egyesületek és EU Szakmai Egyesületek	843
Nemzeti Egyesületek, amelyek Brüsszelben székelnek	
Szakszervezet & Szakmai	122
Munkáltatói federációk	38
Kereskedelmi Kamarák	40
EU és Globális Szakszervezetek	24
Állampolgári érdekek szervezetei	429
Régiók	198
Nemzetközi szervezetek	118
<i>Think tanks</i> és Tréning-szervezetek	103
Jogi cégek	115
Közügyek (<i>public affairs</i>) tanácsadók	153

Forrás: Landmark (2005) listázása alapján számított (Greenwood [2007] p. 11.)

5.1.1 Az uniós érdekcsoportok politikai stratégiái

Az érdekcsoportok a politikaterületek befolyásolásának szándékával kétféle politikai stratégiát alkalmazhatnak, ezekre vonatkoztatva használja Bouwen az “*access*” és a “*voice*” megjelöléseket. (Bouwen [2002]) A hozzáférésre (*access*) alapuló módszer lényege az uniós döntéshozatalban való közvetlen részvétel, míg a második stratégia alkalmazása során a médián és a politikai kampányokon keresztül, közvetett módon hallatják hangjukat (*voice*) az érdekcsoportok, s így érvényesítik befolyásukat az uniós politikák alakulásában. A *voice* stratégia alapvetően közpolitikai stratégia, vagyis a közszférában, a társadalmi érdekek és a döntéshozók között a nyilvánosság előtt zajló vita mentén kibontakozó lobbitevékenységekhez kapcsolódik. Ez a megközelítés meglehetősen távol áll a domináns integrációs elméletek szellemiségét tükröző,⁹ és sokkal inkább technokrata jellegű uniós döntéshozatali mechanizmustól. Éppen ennek köszönhető az Európai Unióval foglalkozó szakirodalomban tapasztalható meglehetősen csekély érdeklődés a közpolitikai stratégiák iránt, ebből

⁹ Az integrációelméleti megközelítés szerint az európai integráció mögötti mozgatórugó sokkal inkább a funkcionális *spill-over* és/vagy a technokrata döntéshozatal, semmint az uniós szintű nyilvános vita.

következően pedig az sem meglepő, hogy a két megközelítés közül egyértelműen a közvetlen részvételi stratégia (*access*) kap nagyobb teret.

5.1.1.1 A közvetlen részvételi (*access*) stratégia logikája

A stratégia az uniós fő intézmények közül a döntéshozatal triumvirátusának is nevezett három intézményre fókuszál, nevezetesen az Európai Bizottságra, az Európai Parlamentre és az Európai Unió Tanácsára. A három közül sokáig egyértelmű volt a lobbizással kapcsolatos szakirodalomban a Bizottsággal foglalkozó dolgozatok arányának dominanciája (mint a lobbitevékenység legfontosabb célterületének). Köszönhető volt ez annak, hogy a Parlament 1979-től – a közvetlen választások kezdetétől – 1993-ig, a Maastrichti Szerződés hatályba lépéséig meglehetősen méltánytalan pozícióból, szűk körű döntési jogosítványokkal felruházva,¹⁰ kimondottan gyenge intézményként járult hozzá az európai integrációra jellemző demokratikus deficithez. A Maastrichti Szerződés bevezette az együttdöntési mechanizmust, ezáltal olyannyira kiszélesítette a Parlament döntési jogosítványait, hogy az bizonyos területeken a Tanács mellett „vétójoggal” bíró valós társdöntéshozói státuszba került, s egyre inkább a lobbitevékenység célpontjává vált. A Parlament megerősödésével együtt járt a döntéshozatalban a Tanács befolyásának relatív csökkenése, emellett a másik jelentős változás az volt, hogy a tanácsi szavazásoknál a minősített többséggel megszavazandó kérdéskörök térnyerése nyomán a tagállami vétó alkalmazásának lehetősége meglehetősen szűk területre szorult vissza. (Bouwen – McCown [2007] p. 424.)

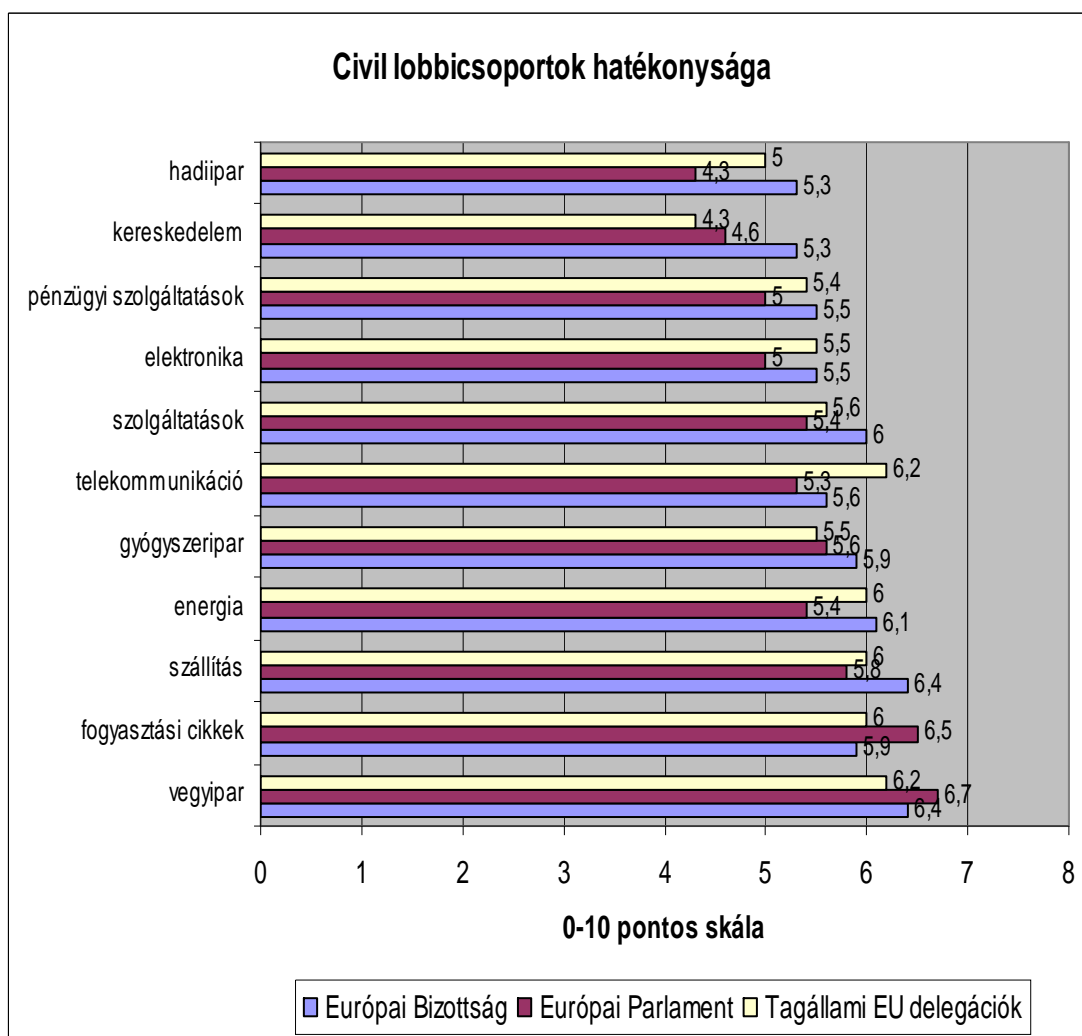
A közvetlen részvételi (*access*) stratégia kapcsán fontos megjegyezni, hogy a hozzáférés (*access*) nem szükségszerűen jelent egyben befolyásgyakorlást is,

¹⁰ Az Egységes Európai Okmány (EEO) 1986-os aláírásáig csupán egyetlen döntéshozatali mechanizmus, a konzultációs eljárás állt a Parlament rendelkezésére, hogy részt vegyen a döntési folyamatokban. Az EEO két új eljárást vezetett be, az együttműködési és hozzájárulási eljárást, az 1992-es Maastrichti Szerződés pedig még inkább kiszélesítette a Parlament döntési jogosítványait, amikor rendelkezett arról, hogy bizonyos kérdéseket illetően együttdöntési eljárás keretében válik megkerülhetlenné a döntéshozatal folyamán a Parlament a Tanács mellett. A konzultációs eljárás esetében a Tanács az ezen eljárás hatáskörébe tartozó kérdésekről a Parlament véleményének kikérését követően dönthet, a Parlament számára azonban ez meglehetősen gyenge eszköznek bizonyult, hiszen a Tanácsot semmilyen módon nem köthette a Parlament véleménye. Az együttműködési mechanizmus során a Tanács csak egyhangúan utasíthatja el a Parlamentnek a Bizottság javaslataihoz megfogalmazott módosításait, ennél is nagyobb befolyást biztosít azonban a Parlamentnek a hozzájárulási eljárás, amikor a kérdés elfogadásához még a tanácsi döntés előtt a Parlament egyetértése szükséges, a Parlament azonban itt nem élhet módosítási javaslatokkal. A Parlament igazi társ-döntéshozóvá az együttdöntési mechanizmus esetén válik, amikor a bonyolult és soklépcsős eljárás lényege, hogy a Parlament az előzőekhez képest itt már módosításokat is tehet, és a végső döntést is csak vele egyetértésben lehet meghozni. (Horváth [2005] pp. 216–228.)

előfordulhat, hogy egy politikai aktor lehetőséget kap a politikaformálás folyamatában történő részvételre, ezzel azonban nem tud élni, így végül nem képes konkrét eredményeket elérni. (Bouwen – McCown [2007] p. 425.)

A közvetlen részvételen alapuló (*access*) stratégia kapcsán meg szokták említeni az uniós szinten a magán- és a közszféra szereplői között zajló cserefolyamatot, amelynek során a politikaterületek alakításának folyamatához való hozzáférésért (*access*) cserébe az uniós intézmények bizonyos javakat várnak el a magánszférától, Bouwen ezeket „hozzáférési javaknak” (*access goods*) nevezi. (Bouwen [2002] p. 370.) Az EU-intézményeknek azért van ezen javakra szükségük, hogy betöltsék vagy kiterjesszék az uniós döntéshozatali folyamatban játszott szerepüket. A szóban forgó javak mindegyike valamilyen információ, s nemcsak komplex technikai információ, hanem politikai információ is, mely utóbbi reprezentativitásának foka az adott érdekcsoport pozíciójától függ. (Bouwen – McCown [2007] p. 425.)

5. ábra: Civil lobbicsoportok hatékonysága



Forrás: Burson-Marstellers & B.K.S.H (2005)

5.2 Az Európai Unió és a civil szervezetek

5.2.1 A kezdetek

Az Európai Unió és a civil szervezetek kapcsolatát viszonylag ellentmondásos tendencia jellemzi: folyamatosan bővül az EU-val együttműködő szervezetek száma, ugyanakkor a velük kapcsolatos politika csak lassan formálódik. Ennek néhány, a szektor jellegéből, a hagyományokból fakadó okát már a fentiekben vázoltuk. A tagállamokban az eltérő fejlődés miatt a szervezetek felépítése, jogállása, a döntéshozatalban való részvétele másképp alakult, így a mai napig nehézséget okoz az egységes szabályozás bevezetése.

Bár a civil szervezetek, a civil társadalom iránti figyelem gyökerei már az 1957-es Római Szerződés megkötésekor megalakított Európai Gazdasági és Szociális Bizottságban felfedezhetők, a civil szervezetek felé fordulás csak az 1970-es évektől kezdődően jellemző. Az EGSZB megalkotásának célja az volt, hogy megteremtse a párbeszéd lehetőségét a munkaadók, a munkavállalók és az „egyéb érdekcsoportok” (ide tartoznak a civil szervezetek képviselői is) között. Az EGSZB feladata, hogy szakértői vélemények révén tanácsokkal segítse az EU nagyobb intézményeinek (az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek) a munkáját. Az EGSZB az egyike a konzultatív státusszal bíró intézményeknek, amely az európai gazdasági integráció kezdetén jött létre, s mivel a Római Szerződés távlati célkitűzése a közös piac megalkotása volt – mely biztosítja az áruk, szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását –, a hangsúly az EGSZB-ben, a 80-as évekig, a kitűzött gazdasági célokon volt.

5.2.2 Formálódó politika 1976–1997

Az intézményes együttműködés keretei 1976-ra nyúlnak vissza, amikor az EU közös bizottságot hozott létre a nemzetközi fejlesztési és segélyszervezetekkel. Ezek a kapcsolatok azóta is egyre bővülnek, a struktúrák áttekinthetőbbé válnak, Brüsszelben sorra nyílnak a regionális és ernyőszervezetek irodái, amelyek szakterületükön lobbiznak.

A kapcsolatok további fejlődésére csak 1989-ben került sor, amikor az EU XIII. Főigazgatóságának keretein belül létrehozták az ún. szociális gazdasággal (*économie social*) foglalkozó önálló osztályt. A szociális gazdaság a francia gyakorlatban használt kifejezés, és egységesként kezelt nonprofit szervezetek, önkéntes biztosítók és takarékpénztárak összességét értik ezalatt.

Ezzel egy időszakban más Főigazgatóságok is megkezdték a kapcsolatok kiépítését a nonprofit szervezetekkel, így például az V. Főigazgatóság, amely a szociálpolitikáért felelős. A kapcsolatok oka, hogy a szociálpolitikával foglalkozó civil szervezeteknek hagyományosan nagy a befolyásolásuk a különböző tagországokban, lobbitevékenységüknek köszönhetően. Ennek eredményeként 1996-ban sor került az *Európai Szociális Fórumra* (*European Social Forum*), amelynek kimondott célja volt, hogy az európai szinten jelentkező társadalmi problémákra a nonprofit szervezetek bevonásával dolgozzanak ki megoldási javaslatokat.

Hagyományosan jó a környezet- és természetvédő szervezetek érdekérvényesítési képessége, az EU XI. Főigazgatósága 1997 augusztusában adta ki az *Útmutató az Európai Unió Környezeti Jogrendjéhez való Harmonizációhoz* című kiadványt, amely tartalmazza az EU teljes, a környezettel kapcsolatos joganyagát. A X. Főigazgatóság pedig kifejezetten a civil szervezetekre támaszkodva kívánja az európai ügyekkel kapcsolatos információkat terjeszteni az állampolgárok körében.

Az EU és a civil szervezetek kapcsolatainak formalizálódására azonban csak az 1992-ben elfogadott Európai Unió Szerződésben került sor. A Szerződéshez csatolt 23. Nyilatkozat kimondja, hogy „az Európai Uniót létrehozó Szerződés 117. fejezetének céljait követve a Konferencia megerősíti az Európai Unió és a jótékony egyesületek és alapítványok – mint jóléti intézmények és szolgáltatásokért felelős szervezetek – között együttműködés fontosságát”.

1997-ben az Amszterdami Szerződés szintén kiemeli a társadalmi párbeszéd fontosságát a munkavállalók szociális jogaival kapcsolatban. Emellett külön nyilatkozat foglalkozik az önkéntességgel. (Bartal, [2005] p. 128.) Elfogadásra került az *“open coordination method”*, azaz az OCM módszere, (Európai Bizottság [2003] p. 16.) mely a szociális kérdésekkel való foglalkozás reformját jelentette.

A régóta megfogalmazódott igényre, hogy az EU készítsen egy átfogó, a nonprofit szektorral kapcsolatos politikáját összefoglaló dokumentumot, hosszas előkészítő munka után az EU 1997 júniusában reagált, amikor közreadták az *Európai Közösség Bizottságának Közleményét az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában*. Gyakorlatilag ez vált mára a civil szervezetekkel való kapcsolattartás elveinek alapjává. A dokumentum szerint az önkéntes szervezetek gazdasági, szociális és politikai szereppel is bírnak.

A Közlemény megjelenése után indult meg a dokumentum tagországok szintjén történő feldolgozása és értelmezése, illetve az ajánlások megvalósításának előmozdítása. A Bizottság továbbá szorgalmazta konferencia- és szeminárium-sorozatok elindítását, 1998-ban több ilyen szakmai rendezvényre került sor. A bővítéssel foglalkozó találkozóra meghívást kaptak a csatlakozásra váró országok, így Magyarország kormányzati szereplői és civil szervezetei is.

Mit is tartalmaz a Közlemény az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában - COM(97) 241 végleges?

A dokumentum összetett, tartalmas, többdimenziós. A viszonylag rövid, alig tíz oldalas elemzést – amely az alapítványoknak és az egyesületeknek az EU tagállamaiban és az európai politizálás szintjén tapasztalt problémáiról szól –, valamint az ötoldalnyi konklúziót és ajánlást egy 1993-ban készített, körülbelül 2 300 szervezet választát feldolgozó kérdőíves vizsgálat összefoglalója támasztja alá. Ez utóbbi az alapítványok és egyesületek helyzetét vizsgálja az EU akkori tagállamaiban, illetve tartalmaz az EU tagállamairól készült jogi-pénzügyi összehasonlító elemzés az alapítványok és egyesületek helyzetéről (kb. 60 oldal). (Szabó [1998]) A továbbiakban röviden bemutatom a dokumentumot, és ismertetjük főbb megállapításait, ajánlásait, követve a jellegéből fakadó sommás, taxatív stílust.

A Közlemény – nem kötelező erejű – ajánlásai rávilágítanak arra, hogy az önkéntes szervezetek és alapítványok a társadalmi élet szinte minden területén fontos szerepet töltenek be, és nagyban hozzájárultak az európai fejlődéshez, ezt a folyamatot pedig mindenképpen erősíteni, bátorítani és fejleszteni szükséges.

A Közlemény mind a tagállamok, mind a Közösség szintjén megfogalmaz ajánlásokat és támogatja a párbeszédet a szektorral az EU-n belül is. A dokumentumnak nem célja, hogy az egyes tagállamokra vonatkozóan bizonyos specifikus megoldásokat vagy követendő eljárásokat írjon elő. Mindemellett, a szubszidiaritás és arányosság elveivel összhangban megfogalmazhatóak olyan konkrét célok is, amelyeket közösségi szinten is képviselni lehet.

A dokumentum a nonprofit szektor teljesítményét mind gazdasági, mind szociális, mind pedig politikai szempontból jelentősnek és támogatásra méltónak tartja. Megállapítja, hogy a nonprofit szervezetek és az EU több politikaterületen is szorosan együttműködnek, kiemelve ezek közül a következőket: a szociálpolitika, a fejlesztési segélyek, a humanitárius segélyek, a környezetvédelem, és az emberi jogok védelme.

Mindezeken a területeken a következő kooperációs feladatokat és lehetőségeket jelöli meg a dokumentum:

- Az önkéntes szervezetek szemléletének és “grassroots” tapasztalatainak tekintetbe vétele az EU politikaformálásában.

- Információk áramoltatása az EU szintjéről a lokális szintekre az NGO-k közreműködésével, illetve működésük elősegítésére.
- „Civil dialógusok” kezdeményezése az EU-ról és aktuális kérdéseiről.
- EU-szintű jogi szabályozása és intézmények kialakítása a nonprofit tevékenység számára.
- Közvetlen anyagi segítségnyújtás a szektornak, illetve a szektor klienseinek.

A dokumentum felsorolja a legjellemzőbbnek tartott problémákat is az EU intézményei és a nonprofit szervezetek közötti együttműködésben, illetve a nonprofit szervezetek európai szintű kooperációjában. Ezek közül fontosnak tartjuk kiemelni a következőket: az elégtelen információáramlást; a kommunikációs és kapcsolatteremtési nehézségeket a tagállamokban működő hasonló profilú szervezetek között; az EU-támogatáshoz való hozzáférés nehézségeit a felhasználásának problémáit a civil szektorban; az EU szintjén működő nonprofit szervezetek „representativitásának gyengeségét”.

Az összefoglaló rész nemcsak a tagállamok és az EU, hanem a nonprofit szektor részére is megfogalmaz ajánlásokat. A nonprofit szektor számára adott ajánlások alig két rövid bekezdést tesznek ki, jóval szűkszavúbbak, mint a tagállamoknak és az EU-nak címzett többoldalas részek. A Közlemény megalkotóit ebben a visszafogottságban valószínűleg az motiválta, hogy ne tűnjön a dokumentum a szabad kezdeményezések hálózatait bármiben korlátozó hatósági direktívának. A rövid szöveg is csupán megismétel néhány, korábban is elhangzott megállapítást, például utal a „representativitásnak” az EU számára alapvető fontosságú követelményére, amelyet azonban nem lehet előírni: „A szervezetek hálózatai kíséreljenek meg kialakítani olyan átfogó jellegű tagsági bázist, amelyet valóban reprezentatívnak lehet tekinteni”. Ugyancsak fontos igényt fogalmaz meg az a javaslat, miszerint „a szektor igyekezzék, többszornássá tenni a pénzügyi támogatást, hogy ne váljék nagyon függővé egy bizonyos típusú támogatástól”. A dodonai mondat az EU Bizottság Kommunikációjának kontextusában úgy értelmezhető, hogy az Unió nem kíván kizárólagos finanszírozóvá válni a nonprofit szektorban, akkor sem, ha a dokumentum egésze az EU-finanszírozás nagyobb szeletét kínálja fel a szektor arra alkalmas részének.

A dokumentum a legterjedelmesebben az Európai Közösség szintjén fogalmazza meg ajánlásait:

- Szükséges a folyamatos információcsere, a dialógus és a „partnerség” a szektor és az EU szervei között.
- Magasabb elismertséget (*higher profile*) kell adni az önkéntes szervezetek munkájának, amit a Bizottság különböző módokon, például „Az önkéntes szervezetek és az európai állampolgárság évének” kampányával kíván előmozdítani.
- A szektor szerepét a többi „Európai Év” kampányában is ki kell emelni, és publikussá kell tenni. (Ez például megtörtént EU-szinten és a magyarországi programokban is az 1997-es rasszizmus-ellenes kampányban.)
- Az EU-nak folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a szektor fejlődését, információgyűjtés, illetve a jelen közleményt megalapozó 1993-as vizsgálatokhoz hasonló kutatások finanszírozásával.
- Európai tréningprogramokat kell szervezni a nonprofit szervezetek európai hálózatai európai szintű szerepvállalásának elősegítésére, az Európán belüli és kívüli partnerek megismerésére.
- Az információs fejlődés vívmányainak elérését, az EU segítségének elnyerését, és főként az Európai hálózatok létrehozását speciális támogatási programokkal kell elősegíteni.

A dokumentum ezekkel a gondolatokkal zárul:

„A Bizottság szándékában áll, hogy a szektor, az Európa Parlament, a Régiók Bizottsága, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a tagországok és más érdekelt szereplők bevonásával széleskörű párbeszédet kezdeményezzen a dokumentumban foglaltakról. A Bizottság a Közleményt és az abból fakadó feladatokat megvitató konferencia- és szeminárium-sorozat megtartását tervezi.”

5.2.3 Gyorsuló folyamatok 2000 után

A Bizottság az általa elhatározottakat folyamatosan megvalósította 1997 és 1999 között, az Unió és a társult tagok országaiban is több konferenciát és szemináriumi sorozatot rendezett, ahol a fenn tárgyalt dokumentumot megvitatták, értékelték. Így születhetett meg 2000 elejére egy Bizottsági vitaanyag (*Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: Szorosabb partneri kapcsolat*, COM(2000) 11 végleges), amely világosan tükrözi az EU azon készségét, hogy mélyebben elköteleződjék a civil szervezetekkel folytatott párbeszéd mellett. (A vitaanyagnak, valamint a COM(1997) 241 közleménynek a fejezeten belüli tárgyalására azért van szükség, mert míg a dolgozat 3.1 pontja alatt a fogalmi meghatározásra került sor, addig itt a dokumentum egyéb tartalmi kérdéseit vitatom meg.)

Ezzel egy időben zajlott a lisszaboni folyamatként nevezett jövőkép és stratégiaalkotás átgondolása, melynek kiindulópontja a 2000 márciusában tartott lisszaboni csúcstalálkozó volt, ahol az Európai Unió azt a célt tűzte ki maga elé, hogy 2010-re a legversenyképesebb gazdasági tömörüléssé válik, miközben a fenntartható fejlődés pályájára lép. Ezt a munkaerő-politikán, illetve a szociális kohézió keresztül kívánja véghezvinni. Mindkét cél már deklaráltnak magában foglalta a civil párbeszéd és a civil társadalom fejlesztését.

5.2.3.1 A Bizottsági vitaanyag (COM(2000)11 végleges)

Ez a dokumentum is összetett, több dimenziós, mintegy 30 oldal terjedelemben foglalja össze az Unió NGO-kal fennálló helyzetét. Definícióiban az előző dokumentumban használt kifejezéseket veszi át, de az előző Közleménnyel ellentétben sokkal konkrétabban beszél az NGO-kal való együttműködés alapjairól.

A Bevezetőben a vitaanyag céljaként (1.1) kettős célt fogalmaz meg: mindenekelőtt áttekintést kíván adni a Bizottság és az NGO-k kapcsolatrendszeréről, másodszor javaslatokat fogalmaz meg e kapcsolatrendszer fejlesztésére. Hangsúlyt fektet az NGO-k részére nyújtott bizottsági támogatás kérdésére és vizsgálja a párbeszéd lehetséges hatékonyabb módszereit. Felveti, hogy miként lehet jobban megszervezni az EU által az NGO-knak nyújtott támogatási rendszert, és javaslatokat fogalmaz meg egy Bizottságot átfogó, egységesebb együttműködési keret

kialakítására, mely eddig területenként (főigazgatóságokként) eltérő volt. Ugyanakkor modellértékűnek tekinti a Bizottság és az NGO-k között bizonyos területeken jól működő együttműködést és párbeszédet.

A vitaanyag célja az is, hogy javaslatokkal járuljon hozzá a Bizottság és az NGO-k kapcsolatának folyamatban lévő belső és külső megerősödéséhez. A vitaanyag tartalmazza a Bizottság hosszútávú céljainak és a nonprofit szektor iránti elkötelezettségének elvi álláspontját.

A nem kormányzati szervezetek közös jellemzőiként (1.2) megtartja az előző Közleményből átvett definíciót és jellemzőket:

A Bevezetőben a Bizottság és NGO-k közötti együttműködés alapjaiként (1.3) öt tényezőt említ, amelyek segítik a meglévő együttműködés megerősítését, illetve előmozdítását:

1. A részvételi demokrácia erősítése

Itt az NGO-k fontos szerepet játszhatnak, hogy segítsék az állampolgárok részvételét a demokratikus döntéshozatali folyamatokban az Európai Unión belül és kívül. Különösen érvényesül itt az egyesülés alapvető emberi joga.

Hangsúlyozzák, hogy ez a szerep különösen fontos a bővítés területén, ahol az NGO-k hozzájárulhatnak a demokrácia és a civil társadalom fejlődéséhez.

2. Az állampolgárok meghatározott csoportjainak képviselete az európai intézményekben

Az állampolgárok meghatározott csoportjainak (pl. fogyatékosok, kisebbségek) vagy egy adott területen működő szervezeteinek (pl. környezetvédelem, állatvédelem, kereskedelem) európai intézményekben történő képviseletében az NGO-k jelentős szerephez jutnak. Az NGO-k képesek a leghátrányosabb és legszegényebb helyzetű rétegekhez is eljutni és azoknak az érdekeit is képviselni, akiknek erre nincs más lehetőségük.

3. Részvétel a politikai irányelvek alakításában

Hozzáértésük révén hozzájárulhatnak a politikai irányelvek megvitatásához helyi, regionális és európai szinten is, ezzel ösztönözve a Bizottságot arra, hogy a társadalmi felelősség tudatában határozza meg és hajtsa végre politikáját.

4. Részvétel a programok végrehajtásában

Az NGO-k hozzájárulhatnak az EU által támogatott programok irányításához, felügyeletéhez és értékeléséhez, különösen a marginális területeken fontos a szaktudásuk.

5. Részvétel az európai integrációs folyamatban

A nemzeti NGO-k együttműködésének szorgalmazásával az NGO-k európai hálózatai olyan „európai közvélemény” kialakításához járulnak hozzá, mely az igazi európai politikai egység megteremtésének előfeltétele.

A Bevezető a továbbiakban rávilágít az együttműködés problémáira is, kiemelve, hogy azáltal, hogy az NGO-kal való együttműködés területekre van osztva, különbségek adódnak az információhoz történő hozzájutás, a párbeszéd és a konzultáció módja és a működési támogatás más területein is. Az NGO-k kevés információval rendelkeznek a források és a pénzügyi szabályozások területén is.

Megoldásként a dokumentum javasolja, hogy a Bizottságnak fejleszteni és erősíteni kell a kapcsolatait az NGO-kal, és mindkét félnek tisztában kell lennie a másik prioritásaival és válságos helyzetével. A Bizottságnak párbeszédre és konzultációra kell törekednie, csökkentve az intézmények közötti felelősséget. A nonprofit szektornak viszont ismernie kell az EU adott intézményrendszerét.

A 2. fejezet, a Párbeszéd és Konzultáció vázolja a meglévő kapcsolatrendszert a különböző területekkel (erről már esett szó), fenntartva a párbeszéd és az együttműködés lehetőségét mind strukturált keretek között, mind hivatalos konzultációk formájában. A Bizottság adott esetekben, a döntéshozatali folyamat során hivatalosan is folytat megbeszéléseket egyes szervezetekkel, illetve szervezetek csoportjaival. Meghatározott körülmények között az NGO-k tagként vagy megfigyelőként részt vehetnek a tanácsadó testületekben / munkacsoportokban.

A dokumentum hangsúlyozza az NGO-k és hálózataik különleges szerepét, azok átlátható és demokratikus működésének és az együttműködésnek a fontosságát, mivel európai szinten hálózatokat létrehozva ez megkönnyíti a konzultációs folyamatokat.

A vitaanyag szorgalmazza mindkét fél részére/ről a konzultáció hatékonyabbá tételét, ehhez alapelveket is megfogalmaz és ezt vitára bocsátja a szervezetek

számára. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a Bizottság „fenntartja magának a jogot”, hogy saját megfontolásai és előre meghatározott szempontrendszere szerint döntsön abban, hogy mely szervezeteket választja ki a konzultációs folyamatokban.

Ki kell emelni még az átláthatóság és az információ, valamint a bővebb tájékoztatás fontosságát is az együttműködés folyamán. Fontos, hogy a tájékoztatás folyamán az állampolgárok is értesüljenek arról, hogy mely szervezetek képviselik az érdekeiket.

Felvetődött az a javaslat is, hogy hivatalos konzultatív státuszt kellene létrehozni, de ezt a Bizottság sohasem támogatta.

Az NGO-kal való konzultáció jogi alapjaként a Maastrichti Szerződéshez csatolt 23. Nyilatkozatot említik, mivel az Amszterdami Szerződés nem hivatkozik konkrétan a civil párbeszédre, de ennek ellenére néhány területen a párbeszéd és a konzultáció fórumai létrejöttek. Több NGO felvetette, hogy az uniós szerződésben rögzítsék az NGO-kal való kapcsolatrendszer jogi alapjait, s bár jogi értelemben a megvalósulás még várat magára, a konzultációs alapelvek kijelölése és harmonizálása megtörtént ezen közlemény kiadása óta.

A Pénzügyekről szóló 3. fejezet bemutatja, hogy hogyan történik a finanszírozás. Ezt az 1998 júliusában elfogadott Pályázati Menedzsment Kézikönyv határozza meg, és ez rendelkezik a támogatásra jogosult szervezetekre vonatkozó szabályokról is (3.1.1). A különbség és a bonyodalmak is az adminisztratív és működési költségek összetételéből és összekeveréséből fakadnak. Ha egy-egy NGO kap is működési támogatást, ez nem koordináltan történik, s nem az egész Bizottságra érvényes kritériumrendszer alapján.

Javaslatokat tesznek az átláthatóság érdekében egységesebb támogatási rendszer kialakítására (3.1.2), a működési költségvetési rovatokon át történő finanszírozásra. A támogatási rendszer alapjául a következőket kell figyelembe venni:

- a tevékenység valódi európai jellegét;
- a pályázó európai szinten működő NGO-nak, illetve azon testületeknek a reprezentativitását, melyek NGO-kat vagy NGO-kal kapcsolatos tevékenységet támogatnak;

- az NGO vagy a tevékenység hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságát.

A fejezetben még a projektfinanszírozás jogi szabályainak kialakítását, az ellentmondások felszínre kerülését sürgetik (3.2), valamint az EU költségvetés átalakítását, a költségvetési rovatok racionalizálását. A 2001. évre szóló költségvetés-tervezet már új megközelítést tartalmaz, mely magába foglalja a tevékenység-alapú finanszírozás több elemét. A tevékenység-alapú finanszírozás a tevékenység-alapú menedzsment megközelítés költségvetésre vonatkozó része, melynek célja, hogy elősegítse a menedzsment kultúra fejlődését. Ez a Bizottság átfogó adminisztratív reformfolyamatának része. A probléma megoldására konzultációkat kell kezdeményezni a költségvetési hatósággal.

A Menedzsment címet viselő 4. fejezet átfogó képet kíván nyújtani a Bizottság pályázati menedzsmentjét érintő kihívásokról, és a pénzügyi és menedzsment-eljárások javítását szolgáló intézkedéseket fogalmaz meg, amik leginkább az NGO-kat érintik.

A támogatások menedzsmentjének területén a Bizottság a következő megoldandó feladatokat sorolja a 2000-es vitaanyagban:

- hogyan lehet fejleszteni az intézményi kereteket, főleg a közvetítő testületek megfelelő bevonását az NGO-knak odaítélt támogatások kezelése területén;
- hogyan lehet kezelni a nagy számban beérkező pályázatokat az olyan területeken, mint az NGO-k fejlesztési kérdésekkel foglalkozó projektjeinek finanszírozása, ahol a Bizottságnak korlátozottak az emberi erőforrásbeli és pénzügyi lehetőségei;
- hogyan lehet elérni azt, hogy a korlátozott uniós források minél nagyobb számban támogassanak minőségi NGO-programokat, ahol a szervezetek rendelkeznek a projektek sikeres végrehajtásához szükséges pénzügyi szakmai háttérrel;
- hogyan lehet egyszerűsíteni az eljárásokat, biztosítani a nagyobb átláthatóságot és összhangot a különböző költségvetési rovatok között annak érdekében, hogy az NGO-k minél szélesebb körben jussanak uniós forrásokhoz?

A Bizottság kötelezi magát a dokumentumban, hogy a szektor megítélésekor alkalmazott általános alapelveit figyelembe veszi, hiszen anélkül az új menedzsmentfejlesztési elképzelés érvénytelen. Elkötelezi magát amellet is, hogy javít a nem kormányzati szervezetek nyújtott támogatások kezelésén is (4.3):

- törekszik az intézményi keretek és közvetítő testületek szerepének újraértékelésére;
- a Bizottság által kezelt projektek számát ésszerűsíti;
- a kiválasztási eljárásokat és a kiválasztott programok minőségét javítja;
- az NGO-k pénzügyi és működési felkészültségét újraértékeli, az információfeldolgozást gyorsítja és átláthatóbbá teszi;
- valamint az eljárásokat egyszerűsíti.

Az 5. fejezet a Tájékoztatás szükségességét hangsúlyozza a közvélemény, a támogatottak, a lehetséges támogatottak, így az NGO-k számára. A kiadványok (Pályázati Menedzsment Kézikönyv) mellett a honlapon történő tájékoztatás fontosságát is előtérbe állítják, amely az általános irányelvek mellett a kapcsolódó pályázatokról és támogatásokról is részletes információt ad. Javasolja tovább az EU Delegációkon belül információs pontok felállítását mind az NGO-król, mind az NGO-knak.

A Következtetésekben (6. fejezet) olvashatjuk: „A Bizottság tudatában van annak, hogy egységesebb politikát kell folytatnia az NGO-kal való kapcsolatai területén, építve a különböző területeken meglévő jó gyakorlatra.”, és hogy „A Bizottság ez a vitaanyagot a nonprofit szektorral folytatott széleskörű véleménycsere első lépésének tekinti.”

5.2.3.2 Változások 2000 – 2002

A 2000-es év az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája elfogadásának éve is volt. A kidolgozási procedura 1998-ban kezdődött meg, és bár a Charta nem lett a Nizzai szerződés része, csak egy nyilatkozat, mégis mérföldkőnek számít. Az azt előkészítő alkotmányozó konvent munkájában a tagállamok, az Unió különböző szerveinek küldöttsége is részt vett, így konzultatív jelleggel az EGSZB különböző szervezeteinek küldöttei is, valamint a civil szervezetek is. (Kaponyi, [2004])

Mindeközben az EGSZB is lépéseket tett a civil társadalom becsatornázása felé. Miután 1999-ben megszervezte a *Civil társadalom első európai szintű gyűlését* (*First Convention of civil society organized at European level*), 2000-ben hivatalosan is a szervezett civil társadalom képviselőjévé vált. A 2000-es Nizzai Szerződés 257. cikke tovább bővítette az EGSZB szerepét azzal, hogy a gazdasági és szociális élet képviselését kiterjeszti a szervezett civil társadalomra is. (Armstrong [2002] p. 116.)

Az Európai Bizottság 2001-ben *Fehér Könyvet* tett közzé az európai kormányzásról. E dokumentum kiadásának célja az alkotmányos reformok előkészítése volt. Ebben elismeri annak fontosságát, hogy az egyes kérdések szabályozását megelőzően a szabályozás kialakításába és megvalósításába az érintetteket is bevonják, és célul tűzi ki a Bizottság és az érintett gazdasági és társadalmi szervezetek és csoportok közötti konzultáció és dialógus megerősítését. Emellett bizonyos civil szervezetek konzultatív szerepet kaptak az alkotmányos szerződéstervezetet kidolgozó Alkotmányozó Konvent munkájában. (Bartal [2005] p. 131–132.)

5.2.3.3 A társadalmi szervezetekkel folytatott konzultáció irányelvei az Európai Bizottságban

Ezzel a célkitűzéssel összhangban a Bizottság 2002. december 11-én *A konzultáció és a dialógus kultúrájának megerősítése felé: általános elvek és minimumszabályok a Bizottságnak az érdekelt csoportokkal való konzultációjához* címmel közleményt tett közzé (COM (2002) 704 végleges). A dokumentum az „érdekelt csoportokkal” – ide értve a civil szervezeteket is – történő konzultáció általános elveit és minimálisan betartandó szabályait tartalmazza, amelyet a jövőben minden főigazgatóságnak ajánlott figyelembe vennie. A dokumentumban felvázolt elhatározások a releváns információk közzétételéről és a nagyobb átláthatóságról, egyúttal az állampolgári információs jogokról szóló 1998-as Aarhus Egyezmény megvalósítását is szolgálják.

I. Általános elvek

1. *Részvétel:* a szakpolitikák kialakításánál és megvalósításánál törekedni kell az érintettek minél szélesebb körű részvételére.
2. *Nyíltság és elszámoltathatóság:* a konzultációs folyamat során világossá kell tenni,

- a) mi a konzultáció témája;
- b) mi a konzultáció menete;
- c) ki és miért vesz részt a konzultációban;
- d) a konzultáció hogyan befolyásolta az adott szakpolitikáról megszülető döntést.

A fenti alapelvvel összhangban a konzultációban részt vevő szervezeteknek késznek kell mutatkozniuk, hogy megadják magukról a nagyközönség számára a következő információkat:

- a) milyen érdekeket képviselnek;
- b) mennyire átfogó a képviseletük, milyen a képviseleti rendszerük.

3. Hatékonyság: elérése érdekében a konzultációs folyamatnak még akkor el kell kezdődnie, mikor az érintettek még valóban hatással lehetnek a szakpolitikák egyes fázisainak alakulására (célok meghatározása, megvalósítás módjai, teljesítménymutatók stb.)

a) arányban kell állnia a szabályozni kívánt területen hozott döntések állampolgárookra és szervezeteikre való kihatásának nagyságával, és ezzel összhangban kell megállapítani a konzultációs folyamat kiterjedtségét és menetét;

b) figyelembe kell venni a szakterület sajátosságait, illetve a döntéshozót kötő egyéb tényezőket (pl. hatályos nemzetközi szerződések stb.) és így a konzultációs folyamatban részt vevő állampolgári szervezeteknek reális elképzeléseket kell felállítani a konzultációs folyamat során elérhető eredményekről.

4. Koherencia: a fent említetteknek a Bizottság minden szervezeti egységében következetesen és átláthatóan érvényesülniük kell. A Bizottság ennek megvalósulása érdekében monitoring és visszacsatoló folyamatokat hoz létre és erre bátorítja az érintett szervezeteket is.

II. A konzultációs folyamat minimális követelményei:

A.) A konzultációs folyamat világos menetének és tartalmának érthető megfogalmazása és az érintettekhez való eljuttatása.

Részletesebben a követelmények: a konzultáció kontextusának, céljának megfogalmazása különös tekintettel a nyitott kérdésekre vagy a döntéshozónak fontos információkra; esetleges meghallgatásokról, találkozókról, konferenciákról szóló információ; elérhetőségek és határidők; információ a beérkező vélemények feldolgozásának menetéről, milyen visszajelzés várható, valamint az adott szakpolitika alakításának következő lépcsője; releváns dokumentációk elérhetősége.

B.) A konzultációban részt vevő csoportok megkeresésénél biztosítani kell, hogy minden érintett véleményt formálhasson.

Részletesebben a követelmények: a konzultációba bevonandó csoportok a szakpolitikai döntés által érintettek, a végrehajtásban résztvevők; olyan testületek, melyeknek céljai érdekeltté teszik őket az adott témában. Figyelembe kell venni ezentúl azt is, hogy az adott szakpolitikának van-e nagyobb hatása más területekre, pl. környezetvédelmi, fogyasztói érdekek stb.; illetve szükséges-e speciális szakértelem, tapasztalat, technikai tudás. Fontos kérdések, hogy figyelembe kell-e venni a konzultáció szereplőinek „előéletét”; az érdekképviselőket nem szervezett érdekeket; és hogy szükséges-e a különböző érdekek – szociális és gazdasági testületek, kis és nagy szervezetek és vállalatok, nagyobb intézmények (egyházak), speciális érdekek (nők, munkanélküliek stb.), európai szintű szervezetek, csatlakozásra váró és fejlődő országokban működő szervezetek – kiegyensúlyozása.

C.) A döntéshozónak biztosítani kell a kellő figyelemfelhívást és azokat az információs csatornákat, amelyeken keresztül a célcsoportokat eléri. Más kommunikációs eszközök kizárása nélkül, de a nyilvános konzultációt az interneten keresztül egy „egységes hozzáférési ponton” mindenképp közzé kell tenni.

Itt az érdekeltek és a nagyközönség releváns információt és dokumentumokat kell, hogy találjanak.

D.) A döntéshozónak elegendő időt kell biztosítani a meghívásokra való válaszolásra és az írásos hozzájárulások beérkezésére. Az írásos nyilvános konzultációk esetén a rendelkezésre álló időnek legalább nyolc hétnek kell lennie, a találkozókról legalább 20 nappal az esemény előtt értesíteni kell az érdekelteket.

Néha szükség lehet nyolc hétnél hosszabb konzultációs időszakra is (pl. a nagy szervezeteknek egyeztetniük kell tagságukkal, vagy a hosszabb időszakot indokolhatja a nyári szabadságok időszaka stb.).

E.) A hozzájárulások fogadását vissza kell jelezni. A nyílt konzultációs folyamat eredményeit az internet „egységes hozzáférési pontján” közzé kell tenni.

A visszajelzés történhet e-mailen, vagy az „egységes hozzáférési ponton” keresztül.

A dokumentum határozott előrelépést jelent a civil szervezetekkel történő kapcsolatokban, hiszen már egységes kritériumrendszer alapján kívánja bevonni őket a döntéshozatali mechanizmusokba, illetve felruházni őket jogokkal. Ez a közlemény minden főigazgatóság számára iránymutatás.

5.2.4 A CONECCS adatbázis

Az Európai Bizottság 1999-ben létrehozott egy olyan internetes adatbázist, amely tartalmazta azokat a fórumokat (állandó illetve *ad hoc* bizottságokat), amelyeken keresztül az egyes főigazgatóságok konzultációt folytattak az érdekelt civil szervezetekkel.

A CONECCS¹¹ a Bizottság önkéntes alapon működtetett, európai civil szervezeteket összesítő adatbázisa volt, amelyben a „civil szervezetek” fogalmi körét meglehetősen tágan értelmezték, s beletartoztak a szakszervezetek, a munkaadói szövetségek, a nem kormányzati szervezetek, a fogyasztói csoportok, a szociális és gazdasági szereplőket képviselő szervezetek, a jótékonyági szervezetek, valamint a közösségi szervezetek.¹²

A CONECCS adatbázisban minden konzultációs fórum és a konzultációban részt vevő szervezet megtalálható volt. Az adatbázisban a regisztráció a szervezeteknek önkéntes volt. A szervezetek számára felsoroltak néhány követelményt, ezek:

- nonprofit jelleg,
- európai szintű megjelenés, amely legalább két tagországban történő szervezeti jelenlétet jelent,
- az adott szakpolitika területén történő működés, vagy szakértői jelenlét,

¹¹ CONECCS– Konzultáció, az Európai Bizottság és a civil társadalom (**C**onsultation, the **E**uropean **C**ommission and **C**ivil **S**ociety) Forrás: http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm Letöltés: 2006.10.25.

¹² A Bizottság nagymértékben az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság meghatározására támaszkodott.

– intézményesültség,

Ha ezeknek a kritériumoknak megfeleltek, akkor észrevételeiket az általuk képviselt csoport érdekeinek megfogalmazásaként tekintették. Amennyiben ezeknek a kritériumoknak egy szervezet nem felelt meg, hozzájárulása egyéni véleményként jelent meg a konzultációs folyamatban, újabb nézőpontot szolgáltatva az adott témához.

Az adatbázisban többfunkciós keresés segítette a tájékozódást. Lehetőség nyílt főigazgatóságokként, szakterületenként, illetve az egyes bizottságokban tagként jelenlevő szervezetekre történő keresésre. Ugyanakkor a CONECCS adatbázis tájékoztatást adott azokról a civil szervezetekről, amelyekkel a Bizottság konzultációt folytatott, illetve azon szervezetekről, amelyek részt vettek a nyílt jogalkotás folyamatában, s megküldték véleményüket. A szervezetek közötti tájékozódást tematikus keresés segítette. A honlap felvilágosítást nyújtott arról, hogy mely országokban aktív egy adott szervezet, illetve tartalmazta elérhetőségeiket, internetes oldalaik címét.

Fontos megjegyezni, hogy az adatbázisba történő regisztráció önkéntes jellegéből adódóan ez „csak” információs forrásnak minősülhetett, nem pedig egy akkreditációs módszernek. A Bizottság *Az európai átláthatósági kezdeményezésről szóló zöld könyvet követő intézkedésekről szóló* COM(2007)127 közleményének 2007. március 21-i megjelenésével a CONECCS adatbázist lezárta, ugyanis úgy döntött, hogy 2008 tavaszán az érdekképviselői szervek részére egy szintén önkéntes alapú nyilvántartást hoz létre.

5.2.5 Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés

Az *Európai Átláthatósági Kezdeményezés – Zöld Könyv* COM(2006)194 végleges szerint az a kötelezettségvállalás, miszerint bővíteni kell az érdekelt feleknek az EU politikája alakításában való aktív részvételével kapcsolatos lehetőségeket, részét képezi a 2005–2009-re vonatkozó stratégiai célkitűzéseknek, amellyel az Európai Bizottság elindította az európai megújulásra irányuló partnerséget (COM(2005)12). A Bizottság ezzel összefüggésben különösen azt hangsúlyozta, hogy „a partnerség gondolatának szerves része a konzultáció és a részvétel”.

Ezen kívül a Bizottság hangsúlyozta még a „nagyfokú átláthatóság” fontosságát annak biztosítása érdekében, hogy az Unió „nyitott legyen a nyilvános vizsgálatok előtt és munkájáért elszámoltatható legyen”.

A Bizottság úgy véli, hogy a magas átláthatósági követelmények a modern igazgatási rendszerek legitimitásának részét képezik. Az európai közvélemény jogos elvárása, hogy a közintézmények hatékonyak, elszámoltathatók és szolgáltatásorientáltak legyenek, továbbá hogy a politikai és köztisztviseltekre ruházott hatásköröket és forrásokat körültekintően kezeljék, és ne éljenek vissza velük saját haszonszerzés céljából.

A Bizottság 2005 novemberében ebből kiindulva indította el az európai átláthatósági kezdeményezést, amely paradigmaváltást jelent az érdekképviselői szervezetekkel történő konzultációs folyamatokban.

A kezdeményezés a tervek szerint a Bizottság által már érvénybe léptetett, átláthatósággal kapcsolatos meghatározott intézkedésekre épül, közöttük különösen azokra, amelyeket az 1999 óta tartó általános reformok részeként és az európai kormányzásról szóló *Fehér Könyvben* hoztak meg. Az e területen elért legfontosabb eredmények a következők:

- a dokumentumok hozzáférhetőségével kapcsolatos jogszabályalkotás (az (EK) 1049/2001 rendelet), amely – a dokumentumok nyilvántartásán keresztül vagy egyéni kérelmek alapján – keretet biztosít az EU-intézmények és -testületek nem publikált dokumentumaihoz való hozzáféréshez. A Bizottság létrehozta a dokumentumok nyilvántartását is (a rendelettel összhangban), valamint a „komitológiai” bizottságok munkájával kapcsolatos dokumentumok külön nyilvántartását;

- a Bizottság részére tanácsokat adó konzultációs testületekkel és szakértői csoportokkal kapcsolatos információkat szolgáltató adatbázis elindítása;
- az érdekeltekkel folytatott széleskörű konzultáció, valamint a jogszabálytervezeteket megelőző részletes hatásvizsgálatok. Ezek hozzájárulnak annak biztosításához, hogy a polgárok és az érdekelt felek szempontjait megfelelő mértékben figyelembe vegyék. Fontos hozzájárulást jelentenek továbbá a hatékonyabb jogszabályalkotásra irányuló bizottsági politika végrehajtásához;
- a Bizottság által kidolgozott helyes hivatali magatartási kódex, amely a társadalommal fenntartott kapcsolataiban mérceként szolgál a minőségi szolgáltatások számára. A bizottsági munkatársak szakmai–etikai kérdéseit a Személyzeti Szabályzat és annak végrehajtási szabályai irányítják. Politikai szinten az EK-Szerződés egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz a Bizottság tagjai által követendő etikai normákról. Ezeket a Bizottság által kidolgozott *Biztosok magatartási kódexe* című dokumentum ültette át a gyakorlatba.

Az európai átláthatósági kezdeményezés révén a Bizottság megkezdte az átláthatósággal kapcsolatos általános megközelítésének felülvizsgálatát. Ennek célja a fejlesztésre szoruló területek azonosítása és a velük kapcsolatos vita ösztönzése. A kezdeményezés ennek megfelelően a témák széles körét fogja át. Ezek kiterjednek a közösségi alapok kezelésére és felhasználására vonatkozó részletesebb információktól kezdve az európai intézmények szakmai etikájára, valamint a lobbicsoportok és civil szervezetek működésének kereteire.

A kezdeményezés elindításakor a Bizottság három intézkedési területet különböztetett meg.

Az első területen a következő *azonnali intézkedéseket* határozta el:

- A megosztott kezelésű EU-alapok felhasználásának jobb ellenőrzése érdekében külön internetes honlapot hoz létre, amely egyszerű hozzáférést biztosít az e projektek és programok kedvezményezettjeire vonatkozó információkhoz. A honlap tartalmazni fogja a tagállamok saját honlapjához vezető hivatkozásokat, ahol megtalálhatók lesznek majd a megosztott kezelésű EU-alapok kedvezményezettjeire vonatkozó adatok.

- A Bizottság tartalmilag fejleszteni fogja a dokumentum-nyilvántartást, különösen azzal a céllal, hogy minél több dokumentum váljon közvetlenül hozzáférhetővé az interneten keresztül.

Az intézkedések második csoportja *a többi európai intézménnyel folytatandó vitát* foglalja magába az alábbi témakörökben:

- az európai intézmények köztisztviselőinek szakmai etikájára vonatkozó szabályok és normák;
- a dokumentumok hozzáférhetőségével kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata;
- az *Európai Csalás Elleni Hivatalra* (OLAF) vonatkozó jogi keret felülvizsgálata annak érdekében, hogy a tagállamok rendszeresen értesítsék a hivatalt a nemzeti hatóságoknak bejelentett csalási ügyek végeredményéről.

Végül a Bizottság az átláthatósági kezdeményezés három olyan elemét ismerte fel, amelyeket az elkövetkezendő *nyitott és nyilvános vitának* kell továbbgondolnia, és amelyek ennek a *Zöld Könyvnek* a tárgyát képezik.

a. Az érdekképviselők (lobbizók) tevékenységét szabályozó strukturáltabb keret szükségessége

Az érdekképviselőkkel fenntartott kapcsolatokban a Bizottság mindig is vezérelvének tartotta a nyitottságot. Az utóbbi években a Bizottság megerősítette és továbbfejlesztette a civil szervezetek és egyéb érdekelt felek részvételével kapcsolatos politikáját, különösen az európai szabályozásról szóló *Fehér Könyv*, illetve az érdekelt felekkel folytatott konzultáció általános elveinek és minimumkövetelményeinek elfogadásával.

A Bizottság egyidejűleg hangsúlyozta azt az elvet, hogy „a nagyobb részvétel nagyobb felelősséget von maga után” (COM(2001)428). A Bizottság és az érdekképviselők közötti viszonyt a külső vizsgálat számára nyitottnak kell lennie. Ezért tűnt időszerűnek felülvizsgálni az érdekképviselők tevékenységi keretét, valamint összegyűjteni az új kezdeményezések szükségességére vonatkozó nézeteket.

b. A Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés

A Bizottság konzultációs követelményei hozzájárulnak az érdekképviselők és a Bizottság közötti viszonyok átláthatóságának biztosításához. A követelmények már 2002 óta érvényben vannak.

A Bizottság szeretné külső visszajelzésekkel is megerősíteni a követelmények alkalmazására vonatkozó saját belső ellenőrzését.

c. A megosztott kezelésű források kedvezményezetteire vonatkozó információk kötelező közzététele

A korábban említett internetes portál biztosítása mellett felmerült az a kérdés is, hogy kötelezővé kell-e tenni a tagállamok számára a megosztott kezelésű EU-források kedvezményezetteinek nyilvánosságra hozatalát.

Mint látható, a Bizottság civil szervezetekkel való viszonya meglehetősen nyitottá és befogadóvá vált az elmúlt években, s mostanra a róluk történő gondolkodás már aktívan vonja be őket, várja a véleményüket. Ugyanakkor a civil szervezetek jelenlétének ilyenén elfogadása kihívások elé is állítja őket, hiszen a Bizottsággal folytatott strukturált konzultációban és párbeszédben ők is „érdekelt félle” váltak.

A dokumentum fontos eleme volt, hogy tisztázta az érdekképviselőt, valamint a lobbitevékenység fogalmát (ld. 3.2. fejezet), és keretet teremtett ezek gyakorlására. Ugyanakkor feltárta azon területeket is, amelyekre a jövőben a Bizottságnak külön figyelmet kell fordítania, mivel problémásnak minősülhetnek. A leggyakrabban előforduló példák a következők voltak:

- Az EU-intézmények pontatlan információkat kapnak a jogalkotási javaslattervezetek lehetséges gazdasági, szociális és környezeti hatásairól.
- A korszerű kommunikációs technológiákkal (internet, e-mail) egyszerűen lehet tömeges kampányokat szervezni valamilyen ügy mellett vagy ellen, miközben az EU-intézmények nem képesek ellenőrizni, hogy ezek a kampányok mennyiben felelnek meg az uniós polgárok eredeti szándékainak.
- Az európai nem kormányzati szervezetek által végzett érdekképviselői jogszerűsége néha vitatott, mivel egyes nem kormányzati szervezetek az

EU-költségvetésből pénzügyi támogatásban részesülnek, és emellett tagjaiktól is kapnak politikai és pénzügyi támogatást.

- Ezzel szemben sok nem kormányzati szervezet úgy érvel, hogy a lobbizásban nem egyenrangú fél, mivel a vállalati szféra több pénzügyi forrást képes a lobbizásba fektetni.
- Általánosságban az uniós szinten tevékeny lobbistákkal kapcsolatos információhiányt kritizálják, beleértve a rendelkezésükre álló pénzügyi forrásokra vonatkozókat is.

2006-ban (a dokumentum elfogadásakor) a Bizottságnak a lobbizás átláthatóságával kapcsolatos politikája két különböző típusú intézkedésre épül. Egyfelől a külső ellenőrzés lehetővé tétele érdekében a közvélemény számára nyilvánosságra hozzák az érdekképviselők és a Bizottság közötti kapcsolatokra vonatkozó információkat. Másrészt léteznek a lobbizás célcsoportjainak, illetve maguknak a lobbizóknak a helyes magatartását szabályozó integritási szabályok.

A külső ellenőrzés korlátozhatja a lobbitevékenység nem megfelelő formáit. Az átláthatósági intézkedések tájékoztatással szolgálhatnak a lobbitevékenységben résztvevők személyéről, illetve hogy az európai intézményeknél folytatott lobbizásban milyen pozíciót töltenek be.

Az Európai Bizottság meglehetősen sokféle érdekelt féllel, szakértővel és lobbistával tart fenn kapcsolatot. A Bizottság e területen már rendelkezik az átláthatóságra vonatkozó megalapozott politikával, amelyet az érdekelt felekkel folytatott konzultáció általános elvei és minimumkövetelményei (COM(2002)741) tartalmaznak. Illetve ekkor még működött a CONNECS adatbázis, amely felfogható volt az európai érdekcsoportok (lobbizók) adatbázisaként is.

Ezzel szemben az Európai Parlament (EP) akkreditációs rendszert alkalmaz az intézményt gyakran (évente legalább öt napig) látogatók esetében, amely mindenkire nézve kötelező jelleggel bír. Ez a rendszer lehetővé teszi a Parlament fizikai látogatását. Az egy évig érvényes speciális belépőket a quaestorok adják ki. A belépőn szerepel az adott személy neve, a munkáltató vállalat neve és a képviselt szervezet. Az EP honlapján közzéteszik az akkreditált lobbisták listáját. Ez egy egyszerű ábécérendes lista, amely csak a belépő tulajdonosa és az általa képviselt

szervezet nevét tartalmazza, de semmilyen egyéb formában nem utal a lobbista által képviselt érdekre.

Az Átláthatósági Kezdeményezés kiemelten foglalkozik a lobbizás külső ellenőrzésének megerősítésén, amellyel kapcsolatosan számos lehetőséget számba vesz. A legmegfelelőbb megoldásnak a részletesebb információszolgáltatást, a tájékoztatás javítását emeli ki az adott politika vagy jogi keret kidolgozásában az érintettekkel kapcsolatosan, valamint egy ösztönző jellegű nyilvántartási rendszer kidolgozásában látja a megoldást.

A nyilvántartást úgy képzelem, hogy egy olyan internetes önkéntes regisztrációs rendszert alakíttatna ki és tartana fenn, amelyet az EU-kezdeményezésekkel kapcsolatban véleményt nyilvánítani szándékozó összes érdekcsoport és lobbista használna. A magukról meghatározott információkat szolgáltató csoportoknak és lobbistáknak lehetőségük lenne megadni egyedi érdekeltségi területeiket, amiért cserébe értesítést kapnának az e területekkel kapcsolatos konzultációkról. A Bizottság így csak a nyilvántartásba vett lobbistákat értesítené automatikusan. A nyilvántartásba vételre azok a kérelmezők lennének jogosultak, amelyek megadnák a képviseltekre, a célkitűzéseikre és a finanszírozásukra vonatkozó információkat. A kérelmezőknek ezen kívül el kellene fogadniuk egy etikai kódexet is, amelynek betartását hiteles és átlátható formában ellenőriznék. A szélesebb nagyközönség szempontjából a nyilvántartás mindenki által ellenőrizhető általános áttekintést adna a Bizottság mellett lobbitevékenységet kifejtő csoportokról.

Végül ezen közlemény egy határozatot tartalmazott az érdekképviselletekkel való kapcsolattartás keretének kialakításáról. A Bizottság úgy határozott, hogy:

- 2008 tavaszán létrehoz és elindít egy új, önkéntes alapú érdekképviselési nyilvántartást;
- összeállít egy etikai kódexet. A kódex tiszteletben tartása a nyilvántartásba kerülés egyik követelménye lesz, és a Bizottság ellenőrzése alá tartozik;
- a kódex és a nyilvántartás vonatkozásában ellenőrző és végrehajtási mechanizmust hoz létre;
- növeli az átláthatóságot a Bizottság konzultációs előírásainak megerősített alkalmazásán keresztül, különös tekintettel az internetes konzultációkhoz létrehozott internetes szabványoldalra.

5.2.6 Az érdekképviselőkkel fenntartott kapcsolatok keretrendszere

A Bizottság *Zöld Könyve* széleskörű érdeklődést váltott ki. Havonta több ezer látogatót rögzített az átláthatósági kezdeményezés honlapja. Így egy újabb dokumentumban, *Az Európai átláthatósági kezdeményezésről szóló Zöld Könyvet követő intézkedések* COM (2007)127 összefoglaló közlemény formájában a Bizottság visszajelzést adott a konzultációs folyamat során összegyűjtött érvekkel kapcsolatban, valamint előterjesztette döntését a *Zöld Könyvvel* kapcsolatos nyomon követési intézkedésekről.

Ki kell emelni, hogy az érdekképviselő témájának európai szinten történő megvitatására kínált lehetőséget általánosságban üdvözltek, bár a konzultációs folyamat néhány résztvevője kritizálta a Bizottság terminológia használatát, mármint a lobbizás kifejezés használatát a jelenség leírására. Ennélfogva ezen közlemény ismételten hangsúlyozza, hogy a Bizottság „lobbizás” fogalma semmilyen negatív értékítéletet nem tartalmaz. A lobbizás „mindazokra a tevékenységekre értendő, amelyek célja az európai intézmények politikaalkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása”. A Bizottság kifejezetten hangsúlyozta a lobbitevékenységek jogosságát és hasznosságát a demokratikus *Az Európai átláthatósági kezdeményezésről szóló Zöld Könyvet* követő intézkedések rendszerében. Új nyilvántartását (ld. alább) azonban „érdekképviselői nyilvántartásnak” nevezi majd.

A közügyi tanácsadókat, vállalati lobbirészlegeket, nem kormányzati szervezeteket, „agytrösztöket” (elemző központokat), kereskedelmi szövetségeket és jogi cégeket arra bátorítják majd, hogy csatlakozzanak a nyilvántartáshoz, és felkínálják nekik a lehetőséget, hogy megjelöljék, melyik kategóriába tartoznak.

Az átláthatósági kezdeményezésről szóló *Zöld Könyvben* a Bizottság javaslatot tett a lobbitevékenységek új keretének meghatározására, amely a következőkön alapulna:

- Önkéntes alapú, de a lobbistákat jelentkezésre ösztönző elemeket tartalmazó nyilvántartási rendszer. Az ösztönzők egyike az automatikus konzultációs értesítés lenne az érdekelt felek számára ismert érdekeltségi területekkel kapcsolatos témákban.

- Az összes lobbistára nézve kötelező etikai kódex, vagy legalább minimumkövetelmények.
- Ellenőrzési rendszer, illetőleg a nyilvántartás nem megfelelő vezetése és/vagy az etikai kódex megsértése esetén szankcionálás.

Egy önkéntes alapú nyilvántartás létrehozását több hozzászólás támogatta, de a konzultációban résztvevő felek közül jelentős arányban – elsősorban a nem kormányzati szervezetek – támogatták a kötelező nyilvántartás létrehozását is, mint egyetlen lehetséges utat a teljes átláthatóság biztosítására.

Ezen jelentős támogatás ellenére a Bizottság úgy véli, hogy számára a teljes átláthatóság mindenekelőtt az európai érdekképviselők lehető legátfogóbb lefedését jelenti, így e cél elérése érdekében az önkéntes alapú, ösztönzőkre épülő rendszert javasolja. A magukról meghatározott információkat szolgáltató lobbistáknak lehetőségük lenne megadni egyedi érdekeltségi területeiket, amiért cserébe értesítést kapnának az e területekkel kapcsolatos konzultációkról.

Néhány vélemény szerint azonban ez meglehetősen gyenge ösztönző az önkéntes nyilvántartásba vételhez. A konzultációs folyamat tekintetében úgy tűnik, hogy az automatikus konzultációs értesítés nem ösztönöz eléggé a nyilvántartásba való jelentkezésre, különösen a Bizottság tevékenységét naponta nyomon kísérő, brüsszeli székhelyű érdekcsoportok esetében nem.

Ennélfogva olyan további ösztönzőt kell beépíteni a rendszerbe, amely egyszerre erősíti a Bizottság jelenlegi konzultációs szabályainak alkalmazását és végrehajtását. A Bizottság konzultációs előírásai kimondják, hogy azoknak az érdekelt feleknek, amelyek észrevételeiket internetes konzultáció keretében kívánják kifejezésre juttatni, fel kell készülniük arra, hogy a Bizottság és a nagyközönség számára információval szolgáljanak célkitűzéseiket és felépítésüket illetően. A Bizottság álláspontja, hogy „ezen információk hiányában az adatközlés egyéni hozzászólásnak fog minősülni” (COM(2002)704).

Ennélfogva a Bizottság az önkéntes alapú nyilvántartást az internetes konzultációk új szabványával szeretné kombinálni. Amennyiben a szervezetek észrevételeiket ilyen konzultáció keretében teszik meg, automatikusan felkérést kapnak, hogy a nyilvántartás használatával nevezzék meg, kit képviselnek, mik a célkitűzéseik és milyen módon finanszírozzák őket.

Ez azért indokolt, mert a konzultációban részt vevő szervezetekről rendelkezésre álló elegendő információ megléte előfeltétel az általuk benyújtott észrevételek célirányosságának és hasznosságának érdemi megítéléséhez.

Az új rendszer nemcsak az általános átláthatóságot növeli, hanem a Bizottság szabályozásjavítási céljainak eléréséhez is hozzájárul. A hatásvizsgálatok elvégzésénél, valamint a politikameghatározás tudásalapú megközelítésének erősítésénél alapvető fontossággal bírnak a nyitott, és az érdekelttel teljes körű bevonása mellett zajló konzultációk.

A nyilvántartáshoz való csatlakozáskor megkövetelt pénzügyi beszámoló tekintetében a Bizottság szükségesnek és megfelelőnek tartja, hogy felkérje a regisztrálókat releváns költségvetési számaik megadására, valamint fő ügyfeleik és/vagy finanszírozási forrásaik felsorolására. Az érdekképviselők támogatási hátterének feltárása elsősorban annak biztosítására szolgál, hogy a döntéshozók és a nyilvánosság azonosíthassa és értékelhesse az adott lobbitevékenység mögött álló legfontosabb mozgató erőket.

Az önszabályozó megközelítéssel összhangban továbbra is a regisztrálók felelőssége, hogy pontosan és tárgyilagosan kiszámolják és nyilvánosságra hozzák finanszírozási hátterüket.

A közlemény kitér a *Zöld Könyvben* már említett etikai kódexre is, amelynek elfogadásához és betartásához kötött a nyilvántartásba kerülés. A kódex tartalmára vonatkozólag még nem születettek konkrét elképzelések, mivel a különböző érdekcsoportok különböző módon közelítenek a témához, így egyesítésük a feladatra, és a megállapodások végső formában öntése csak 2008-ban következik be.

A közlemény egy másik lényeges eleme volt, hogy vizsgálta az intézményközi együttműködés kérdését. A konzultációban részt vevő felek véleménye a lobbizással kapcsolatosan az volt, hogy az intézményközi megközelítés lenne kívánatos, legalább az Európai Parlament és a Bizottság esetében. Azt kérték, hogy a jövőbeli nyilvántartás és az etikai kódex legalább e két intézmény esetében legyen közös.

A Bizottság teljesen osztja ezt a véleményt, és hisz abban, hogy az „egyablakos” regisztráció nagyobb mértékben ösztönzi az érdekeltet a nyilvántartásba való jelentkezésre. A Bizottság ennek következtében együttműködésre kérte fel az Európai Parlamentet, a Régiók Bizottságát és a

Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy a szorosabb együttműködés lehetőségét megvizsgálják.

A Bizottság a feladatok elvégzésére szoros határidőket szabott. 2007 nyara előtt már megkezdte a tárgyalásokat az érdekelt felekkel a kötelező etikai kódex vonatkozásában, és 2008 tavaszára tervezte az érdekképviselési nyilvántartás megnyitását. A nyilvántartás bevezetését követően a bizottsági szolgálatok útmutatást kapnak arra vonatkozóan, hogy milyen módon ösztönözzék tevékenyen a regisztrációt, és hogyan tárgyaljanak a nem regisztrált érdekképviselőkkel. A Bizottság 2009 tavaszára a rendszer felülvizsgálatát tervezi. Át kívánja tekinteni, hogy az új rendszer elérte-e a kívánt eredményt, beleértve a nyilvántartás célcsoportjának lefedését. Amennyiben ez nem történt meg, akkor szigorúbb intézkedésekre is sor kerülhet, kötelező regisztráció és jelentéstétel formájában.

Ahogy már említettük, a Bizottság a *Az európai átláthatósági kezdeményezésről szóló Zöld Könyvet követő intézkedésekről* című közlemény (COM(2007)127) végrehajtása során számos alkalommal kapcsolatba lépett az érdekelt felekkel, továbbá nyílt és nyilvános konzultációt szervezett az etikai kódex tervezetéről. A visszajelzéseket és a kapcsolati kereteket foglalja össze a COM(2008)323 közlemény: *Az Átláthatósági kezdeményezés – Az érdekképviselőkkel fenntartott kapcsolatok keretrendszere (nyilvántartás és etikai kódex)*.

A Bizottság a 2008. május 27-én kelt COM(2008)323-ban megerősíti az érdekképviselők önkéntes alapú nyilvántartását, és ugyanezen időszakban hozzáférést kínál mind az érdekképviselők számára az elektronikus regisztráció és az azt követő frissítések során, mind pedig a nagyközönség számára a nyilvántartásban való kereséshez.

A visszajelzések azt tükrözték, hogy több tájékoztatást kell adni az „érdekképviselő” és az „érdekképviselési szervezet” fogalmában tartozó tevékenységekről és szereplőkről.

A várhatóan nyilvántartásba vételre kerülő „érdekképviselő” mindazokat a tevékenységeket jelöli, amelyek célja „az európai intézmények szakpolitika-alkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása” (COM(2006)194).

Fontos volt azon tevékenységek definiálása is, amelyekkel összefüggésben az érdekképviselői csoportok nem tartoznak nyilvántartási rendszerbe. Ezek a következők:

- a jogi és egyéb szakmai tanácsadással kapcsolatos – így az ügyvédek által végzett, illetve bármely egyéb szakember részvételével folytatott – tevékenységek, amennyiben azok az ügyfél tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának, többek a között közigazgatási eljárás esetében fennálló, védelemhez való jogának gyakorlására vonatkoznak;
- a szociális partnerek által a szociális párbeszéd szereplőiként (szakszervezetek, munkáltatói szövetségek) végzett tevékenységek. Amikor azonban ezek a szereplők olyan tevékenységekben vesznek részt, amelyek nem tartoznak a Szerződés által rájuk ruházott feladatok közé, akkor nyilvántartásba vételüket kell kérniük annak érdekében, hogy valamennyi képviselt érdek számára egyenlő feltételek álljanak fenn;
- a Bizottság közvetlen felkérésére végzett tevékenységek, így például az eseti vagy a rendszeres tényszerű információk, adatok vagy szakértelem rendelkezésre bocsátása, nyilvános meghallgatásokon való részvételre történő felkérések, vagy részvétel a tanácsadó bizottságokban, illetve bármely hasonló fórumon.

A Bizottság elismeri, hogy az érdekképviselői szerepet ellátó szervezetek túlnyomó többségének feladatköre szélesebb körű annál, mint amely tevékenységeiknek nyilvántartásba vételét kérhetik. Olyan tevékenységeket is folytatnak – többek között tanulmányok, statisztikák, valamint egyéb információk és dokumentumok készítését, képzések nyújtását és kapacitásépítést tagjaik vagy ügyfeleik részére –, amelyek, amennyiben nem kapcsolódnak az érdekképviselői tevékenységekhez, nem tartoznak bele annak fogalmába.

A Bizottság arra ösztönzi az európai hálózatokat, föderációkat, egyesületeket vagy platformokat, hogy önszabályozásuk részeként készítsenek olyan közös, átlátható iránymutatást a tagjaik számára, amely meghatározza, hogy mely tevékenységek tartoznak bele az érdekképviselői tevékenység fogalmába.

Csupán a fent ismertetett érdekképviselői tevékenységeket folytató szervezetektől – nem pedig az egyes egyénektől – várják el, hogy nyilvántartásba

vetessék magukat. A fenti meghatározásnak megfelelő tevékenységeket végző bármely szervezetnek – jogi státuszától függetlenül – nyilvántartásba kell vetetnie magát, amennyiben a fenti meghatározásnak megfelelő tevékenységet végez. Ez alól kivételt képeznek a helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi hatóságok.¹³

A nyilvántartásba vétellel kapcsolatos elvárás azokra a szociális partnerekre (munkáltatói szervezetek és szakszervezetek) is vonatkozik, amelyek a szociális párbeszéd keretrendszerén kívül eső érdekképviselői tevékenységet (is) folytatnak. Vonatkozik továbbá a hatóságok magánjogi státuszú egyesületeire, vagy bármely olyan vegyes (magán/állami) struktúrára, amelyet részben hatóságok alkotnak, amennyiben a fenti meghatározás alá tartozó tevékenységeket folytatnak.

5.3 Az EU döntéshozatala és a befolyásolási csatornák

A politikatudomány területén a befolyás mérése és számszerűsítése igen nehézkes feladat, éppen ezért választják mások azt a módszert, (Hansen [1991]) hogy a befolyás mérése helyett arra koncentrálnak, hogy a különféle érdekeknek az uniós intézményekhez történő eljutását (*access*) és a döntéshozatali folyamatban való megjelenésüket térképezzék fel (Bouwen [2004]).

A döntéshozatalban való közvetlen részvétel (*access*) nem jelent feltétlenül befolyásgyakorlást, ha egy politikai aktor nem kellőképpen hatékony, akkor hiába nyer hozzáférést a döntési folyamatokhoz, ha ezáltal nem tudja érdemben befolyásolni az adott politikaterületet. Kijelenthetjük azonban, hogy általában a hozzáférés és a befolyás között szoros kapcsolat áll fenn, amint azt az ötvenes évek elején írott munkájában David Truman már megállapította. (Truman [1951] p. 264.)

„egy politikai érdekcsoport vagy vezetője semmiféle hatalomra nem tehet szert anélkül, hogy a kormányzati döntéshozatal egy vagy több kulcsterületéhez hozzáférést ne nyerne. A hozzáférés ennek következtében válik a politikai érdekcsoport céljának elérését megkönnyítő közvetítő eszközzé. Az ilyen hozzáférés kialakítása és fejlesztése az érdekcsoportok taktikájának közös nevezője.”

A közösségi döntéshozatali tér információközvetítési és érdekérvényesítési csatornái jelentős változásokon mentek keresztül az elmúlt évtizedekben. Az

¹³ A nyilvántartás fel fogja kínálni számukra annak lehetőségét, hogy szükség esetén adatokat vigyenek be.

„érdekképviselési korszakot” (1951–1987) a neokorporatista megközelítés és az eurocsoportok – azaz a közösségi intézmények által reprezentatív partnerként elismert európai szintű érdekszövetségek – dominanciája jellemezte. (Navracsics [1998] p. 136–140) Az 1980-as évek elejétől azonban jelentős átalakulás ment végbe. Ennek legfontosabb mozgatórugói: az Európai Parlament képviselőinek 1979-től közvetlen választása és az intézmény megerősödése; az Egységes Európai Okmány és az egymást követő Szerződések hatásai, így különösen a közösségi hatáskörök terjeszkedése, illetve az együttdöntési eljárás és a többségi döntéshozatal térnyerése; valamint az integrációs folyamat politikai aspektusainak előtérbe kerülése. Mindezek egy új érá – a „lobbikorszakot” – nyitottak meg a közösségi érdekérvényesítés világában (Navracsics [1998] p. 140).

Ez utóbbi korszak fő jellemzője egy „kettős párhuzamosság”: a nagy európai érdekszövetségek és a kisméretű, mozgékony érdekszerveződések; valamint a „nemzeti út” és a „brüsszeli stratégia” egymásmellettiége. A hosszú egyeztetési folyamat után rendszerint a tagjaik számára a legkisebb közös nevezőt jelentő álláspontot képviselő eurocsoportok mellett megjelentek és megerősödtek a gyors véleményalkotásra és mozgósításra képes érdekszerveződések, melyek az informális érdekérvényesítési módszerek, azaz a lobbitevékenység jelenlétét erősítik a közösségi döntéshozatali arénában. A másik párhuzamosság a „nemzeti út”, azaz a nemzeti kormányzat megnyerése és az általa képviselt tagállami álláspont befolyásolása, valamint a „brüsszeli stratégia”, azaz az uniós intézményekkel folytatott közvetlen kommunikáció együttélése. Előbbi a bejáratott út biztonságát nyújtja és hozzáférést kínál a Tanács döntéseihez, míg utóbbi lehetőséget biztosít a tagállami alkuk bizonytalanságának elkerülésére, és egyúttal erősíti a közösségi intézmények legitimitását és működési hatékonyságát.

A tapasztalatok szerint az érdekszerveződések többsége ma ezeket a csatornákat és stratégiákat egyszerre, egymással párhuzamosan alkalmazza. (Greenwood – Ronit [1994] p. 42–43) Ez nem csupán a partikuláris érdekcsoportokra, de a nagyobb és a hagyományos érdekszervezetekre is igaz. A Beate Kohler-Koch és Christine Quittkat által a szakszervezetek körében végzett felmérés például kimutatta, hogy a tagállami szakszervezetek többsége (69%) egyszerre tart fenn aktív kapcsolatot a közösségi és a nemzeti intézményekkel, és csupán 18 százalékuk hagyatkozik kizárólag a „nemzeti út” által kínált

lehetőségekre. Mi több, az Európai Szakszervezeti Konföderáció (ETUC) is mind gyakrabban lép kapcsolatba tagállami intézményekkel a közösségi döntések előkészítése során a nemzeti álláspontok befolyásolása céljából. (Kohler-Koch és Quittkat [1999] p. 1–2.)

5.3.1 A befolyásolási csatornák

A nemzeti vagy uniós szinten működő egyesületek, szervezetek a magánvállalkozásokhoz képest kevésbé képesek a szaktudás rendelkezésre bocsátására, mert forrásaik szűkösebbek, s az általuk képviselt ügyek köre is jóval szélesebb. Az európai egyesületek háromszintű szervezeti felépítése (uniós szint, nemzeti szint, szervezeti szint) gátolja a hozzáférési javak hatékony ellátását. (Bouwen [2004])

Az európai szinten működő szervezetek tagegyesületeik különböző véleményének csatornázása révén konszenzusos álláspontok kialakítására törekszenek oly módon, hogy összesítik a tagok érdekeit. Így a kiterjedt konzultációs mechanizmus révén az európai szervezetek számára lehetővé válik, hogy a szektorra jellemző összesített uniós perspektívát képviseljenek, és a közös uniós érdekekről jó minőségű információt nyújtsanak. A konszenzusépítésre irányuló belső döntéshozatali folyamatok komplexek, és negatívan befolyásolják a hozzáférési javak hatékony ellátását. Ugyanez igaz a nemzeti szinten működő szervezetekre, amelyek a nemzeti szektorális érdekeket jelenítik meg és magas szintű információt biztosítanak a hazai érdekekről. A nemzeti szinten működő szervezetekre is igaz azonban, hogy a szakértői tudás átadásában nem túlzottan jók.

4. táblázat: Az EU érdekcsoportjainak nemzeti hovatartozása

<i>Ország</i>	<i>Száma</i>	<i>%</i>
Belgium	829	59
Franciaország	119	8
Egyesült Királyság	97	7
Németország	95	7
Hollandia	74	5
Svájc	26	2
Olaszország	24	2
Luxemburg	18	1
Egyéb	126	9
<i>Összesen</i>	<i>1.408</i>	<i>100</i>

Forrás: Greenwood (2007) p. 13.

5.3.1.1 A nemzeti út

Az érdekképviselő nemzeti útvonalának használatát meghatározza mind az európai szinten az európai politikai folyamat különböző szakaszaiban betöltött nemzeti szint szerepe, valamint annak mértéke, hogy ezen érdekekhez mennyire megfelelő és ismerős hozzáférési pontokat határoz meg.

A kormányközi befolyásolás a Szerződések tárgyalásakor a legerősebb a tagállamok között, valamint a stratégiai irányvonal meghatározásakor az Európai Tanácsban. Ezek „nagypolitikai” helyszínek, amelyek államközi tárgyalásokat jelentenek, és ezáltal a civil társadalmi érdekek nincsenek előtérben, habár jelentős szintű nemzeti érdekek válnak nemzetközi érdekké az uniós politikában. De a konventek útján történő szerződés-előkészítés folyamatának fokozatos demokratizálódása ahhoz vezetett, hogy létrehoztak egy parallel teret (*Forum of Civil Society*) a szervezett civil társadalomnak is.

Itt kell megemlíteni, hogy a szociális partnerek is a civil társadalom részét képezik, s ők azok, akik a kormányközi egyeztetéseken a legtöbbet érték el a döntéshozatal befolyásolásában. Egyeztetetnek az EU „trojka” résztvevőivel az Európai Tanácsi ülések előkészítése kapcsán. A szociális partnereket és a *Szociális Platformot* szintén bevonják az informális előkészítésbe a *Tanács Foglalkoztatási és Szociális Tanácsának* munkája során. Fontos még az *Európai Agenda*, amelynek témáit elsődlegesen az egyes tagállamok választják, s amelyet előzetesen a civil társadalom képviselőivel is egyeztetnek, bár a jelenleg hat hónapos elnökségi rendszerrel elterjedt, hogy ezek a prioritások megjelennek az napirenden, s a szervezetekkel folyamatos kapcsolattartás van.

A *Miniszterek Tanácsában* történő érdekképviselő jelenleg még feltáratlan, bár a Tanács szereti a lobbierdekektől mentes szervként feltüntetni magát, így nem is tartja nyilván a szervezeteket, mivel állítása szerint „minden lobbistával és NGO-val fenntartott kapcsolatot az Európai Bizottság kezel”. (Greenwood [2007])

Bouwen adatai szerint a nemzeti szintű érdekcsoportoknak nagyobb hozzáférése van az információhoz, mint más érdek szervezett civil társadalmi aggregációinak (például az Európai Unió szinten működőknek), (Bouwen [2002]) és azt vélelmezi, hogy a Tanáccsal történő kapcsolattartás inkább más jellegű, mint nem

létező. A civil társadalommal fenntartott kapcsolatok nem strukturáltak és az eljárások – amelyeket az Európai Bizottság szorgalmaz – nem formalizáltak.

A Tanács a nemzeti érdekek ütköztetésének színtere, így a döntések nemzeti, minisztériumi szinten születnek. A civil szervezeteknek így a témájukhoz kötődő minisztériumok munkatársainak kell eljuttatni üzenetüket, ha esélyt kívánnak ahhoz teremteni, hogy a Tanácsban is megjelenjenek véleményeik.

Az európai ernyőszervezetek és a nemzeti szinten dolgozó tagszervezeteik közötti gyakori „munkamegosztás” a Tanácshoz kapcsolódik: míg a Bizottsággal történő egyeztetés az ernyőszervezet feladata, addig a nemzeti szervezetek a közösen kialakított véleményt nemzeti szinten képviselik, így erőteljesebb hatás érhető el, ha mind a Tanács, mind pedig a Bizottság egymást erősítő információk és vélemények birtokában van.

A *brüsszeli Állandó Képviseltek* által becsatornázott civil társadalmi vélemények is változatos képet mutatnak abban a tekintetben, hogy milyen viszonyt tartanak fenn a szervezett civil társadalmi szereplőkkel. Ez kevésbé dokumentált formában zajlik.

A nemzeti szintű érdekérvényesítés sokfajta érdek megjelenésére lehetőséget teremt ott, ahol vannak szakpolitikai hálózatok, valamint ott, ahol a felek közötti érdekfüggőség megtalálható nemcsak az uniós, hanem a hazai szinten is. A hazai utak megbízhatósága és kiszámíthatósága ugyanakkor a nemzeti kormányok általi érdekképviselőten keresztül csökkentheti a „brüsszeli utak” kialakításának szükségességét.

5.3.1.2 A „brüsszeli út”

A „brüsszeli út” ma az általános gyakorlat a jól szervezett, hálózattal és forrásokkal rendelkező civil társadalmi érdekek képviselőjére. A fő tényezők, amelyek ösztönzik a brüsszeli út használatát a civil társadalmi érdekek számára, Greenwood (2007) szerint a következők:

- az EU kompetenciáinak foka és a szupranacionális intézmények döntéshozatalaiban történő érvényesülés;

- a Bizottság szerepe a szakpolitika (*policy*) kezdeményezésére, a Brüsszelben székelő európai szintű érdekcsoportok fejlesztésére és eltartására;
- a formális, intézményesült érdekképviselési formák jelenléte;
- az EU-szintű csoportok pozíciói befolyásolásának szükségessége; és
- a hálózatok kialakításának (*networking*) és az információ gyűjtésének szükségessége.

Az Európai Bizottság szervezett civil társadalommal történő érdekegyeztetését, ennek kialakulását és fejlődését az elő alfejezetben (5.2) tárgyaltam, így a továbbiakban csak néhány egyéb fontos szereplőre hívom fel a figyelmet.

Az Európai Parlament

Az „automatikus” többség hiánya az Európai Parlamentet a koalícióépítés és a konszenzuskeresés felé orientálja, s ezáltal is a fontos érdekképviselési helyszín jellegét erősíti. Ugyanakkor az Európai Parlament működési mechanizmusa és jellege nem kínál olyan sokrétű lehetőségeket a civil szervezetek számára, mint a Bizottság. A civil szervezetek jellegüknél fogva leginkább a javaslatok kidolgozásában és azok végrehajtásában érdekeltek: ezek közül egyik sem a Parlamentben zajlik.

A törvényalkotásban mégis egyre jelentősebb szerepe van a Parlamentnek, így a civil szervezetek is egyre nagyobb érdeklődéssel követik a Parlamentben zajló eseményeket.

A Parlamenthez való kapcsolódás egyik fő színtere a képviselőkkel való kapcsolattartás. Ennek előnye, hogy a hazai szintéren szereplők a nemzeti képviselőket el tudják érni, így közös alapokra tudják helyezni a vélemények kialakítását. A Parlament honlapja¹⁴ folyamatos tájékoztatást nyújt a plenáris ülésekről, a bizottsági ülésekről és azok napirendjéről. Az oldalon a bizottságok összetétele és a képviselők elérhetősége is szerepel, amely megkönnyíti a civil szervezetek orientációját, hogy milyen ügyben kit és mikor kereshetnek, keressenek fel.

¹⁴ <http://www.europarl.eu.int>

A Parlamenti bizottságok meghallgatásokat is rendeznek egy-egy ügy pontosabb körvonalazása és a vélemények kialakítás kapcsán. Nem egyszer ezeken a meghallgatásokon civil szervezetek képviselői vesznek részt szakértőként, így képviselik ágazatuk civil véleményét.

Az Európai Parlament és a civil szervezetek viszonyát jól foglalja össze az *act4europe* nevű akciócsoporthoz (európai szintű ernyőszervezetek egy közös programja) „eszköztára”.¹⁵ Az eszköztár ajánlásokat is megfogalmaz a nemzeti szinten működő civil szervezetek számára is arra vonatkozóan, hogy miért is fontos a jövőbeli képviselőket idejében megkeresni és felkészíteni, a szervezet számára fontos értékrendet és véleményeket számukra közvetíteni.

A brüsszeli regionális képviseletek

Az európai régiók érdektörekvései a közösségi döntéshozatali tér információközvetítési és érdekérvényesítési csatornáin keresztül jutnak el az uniós intézményekhez és a döntéshozókhoz. Ennek során más régiók, illetve egyéb érdekcsoportok érdektörekvéseivel állnak versenyben. Ebben a versengésben a régiók egyedi elbírálásban részesülnek és kitüntetett lehetőségekkel rendelkeznek, ám az általuk alkalmazott érdekérvényesítési módszerek egyúttal hasonlóságot mutatnak az eurocsoportok – a reprezentatív partnerként elismert európai szintű érdekszövetségek –, illetve egyéb partikuláris érdekcsoportok eljárásaival. Ezért az európai régiók számára is alapkövetelmény, hogy naprakészen ismerjék az uniós döntéshozatali tér sajátosságait, a közösségi intézmények labirintusát, illetve annak formális és informális szabályait.

¹⁵ NGO toolkit for the European Parliament Elections 2004
<http://www.act4europe.org/code/en/act4.asp?Page=29&menuPage=29> Letöltés: 2008.8.28. 10.20

5.4 Szervezett civil társadalom

5.4.1 Szervezett civil társadalom és az európai integráció

Mint már a bevezetőben is említettem az európai integrációval kapcsolatban kibontakozó viták két fő kérdést járnak körbe, amelyben a szervezett civil társadalom mindenképpen részt vesz, az áll a középpontban. Az egyik említett kérdés az volt, hogy az EU hogyan tesz szert és bővíti hatáskörét, míg a másik kérdéskör arra kérdezett rá, hogy milyen eszközökkel biztosítható a demokratikus legitimitást. Greenwood kifejtette, hogy a szervezett civil társadalom számára a kérdés, és az egyet nem értés tárgya az, hogy milyen mértékű a jelentősége, valamint, hogy milyen hatást gyakorol, nem pedig az, hogy egyáltalán gyakorol-e hatást, van-e jelentősége. (Greenwood [2007])

Az EU politikai intézményei, és némely esetben maguk a tagállamok is – váltakozó sikerrel – az uniós hatáskör bővítésének, fejlesztésének eszközeként használják fel a szervezett civil társadalmat. Az uniós intézmények az EU demokratikus legitimációjának bővítésére használják a szervezett civil társadalmat, legyen bár szó a politika folyamat haszon (benefit), azaz output oldalán valósul ez a bővülés meg, vagy a politikai folyamat elején, az input esetében.

A civil társadalommal folytatott transzparens dialógus

Az átláthatóság kulcsfontosságú szerepet játszik a demokratikus mechanizmusban. Annak érdekében, hogy a civil szervezetek mint demokratikus *agentek* működjenek az EU politikai rendszerében, lényeges elem, hogy a *Dokumentumokhoz való hozzáférés rendelete*¹⁶ biztosítsa az információhoz való szabad hozzáféréssel kapcsolatos lehetőségeik bővülését. (A hivatalos dokumentumok kikérése azokra az anyagokra is vonatkozik, melyek még a rendelet meghozatala előtt születtek meg.) A hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés egyben azt is jelenti, hogy a szervezett civil társadalom, saját érdekeinek érvényesítéséhez felhasználhatja ezeket a dokumentumokat, számon kérheti az EU politikai rendszerén, és a többi érdekkal szemben mint „fékek és egyensúlyok” eszközét alkalmazhatja. (Greenwood [2007] p.182.)

¹⁶ A Maastrichti Szerződés (1992) 255. cikkelye biztosítja az állampolgárok dokumentumokhoz való hozzáféréseinek jogát az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács esetében. Ennek alapja az 1049/2001 rendelet a Dokumentumokhoz való hozzáférésről.

5.4.2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) tanácsadó testületet az 1957-es Római Szerződés hozta létre, ennek megfelelően fontos elemét képezi az EU intézményi struktúrájának. Alapvető feladata, hogy tanácsadó funkciót lásson el az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság mellett. Hivatalos szerepe, hogy a szervezett civil társadalom képviselőjének, tájékoztatásának és kifejeződésének elsődleges fóruma legyen.

Az EGSZB megfogalmazása szerint a következő jellemzőkkel bíró szervezetek alkotják a civil társadalmat:

- a munkaerőpiac szereplői (pl. szakszervezetek és munkaadók szövetségei, akiket szociális partnernek nevezünk);
- a szociális és gazdasági szereplőket képviselő szervezetek (amelyek nem tartoznak a szociális partnerek közé);
- NGOk (nem kormányzati szervezetek), amelyek közös ügy köré szervezik az embereket (pl. környezetvédelem, emberi jogok);
- CBOk (*community-based*, közösség-alapú szervezetek), amelyek tagjaiknak nyújtanak szolgáltatásokat (pl. ifjúsági szervezetek, szabadidő-kulturális szervezetek);
- vallási közösségek.

Az EGSZB és az EU tehát a civil társadalmat mint komplex egészet kezeli.

Az EGSZB tri-partid szervezet, három csoportja: Munkaadók, Munkavállalók, valamint az Egyéb érdekvédelmi szervezetek. Ezen harmadik csoportban van helye a civil szervezeteknek is.

A testület tagjainak névsora megtalálható az EGSZB honlapján,¹⁷ a szervezet felépítéséből adódóan a tagok hat szakágakra bontott munkacsoportban dolgoznak, a honlapon az is fel van tüntetve, hogy különböző ügyekben kikhez lehet információért fordulni. A kiválasztott tagok feladata, hogy szakmai munkájukat megalapozzák, és véleményüket a legszélesebb társadalmi bázisra építsék, ezen feladatok azonban

¹⁷ www.eesc.eu

gyakran igényelnek külső szakértőket. A munkába való bármilyen bekapcsolódás a tagokon keresztül történik.

Tapasztalatok alapján az EGSZB véleményét kb. 2/3 arányban fogadják el, építik be álláspontjaikba az intézmények, így munkája nagyon jelentős a széleskörű vélemények megjelenítésében.

Az EGSZB ezen kívül is tart kapcsolatot civil szervezetekkel. A 10+2 új tagállam csatlakozásának előkészítésekképpen egyrészt vegyes bizottságokban készítették elő az egyes csatlakozó országok EGSZB-ben való részvételét, másrészt 2003 januárjában megszervezték a *Szervezett civil társadalom a csatlakozó országokban és Európa jövője* című konferenciát, ahol a csatlakozó országok mutathatták be civil társadalmukat, egyedi problémáikat, jellemzőiket, ezzel segítve megalapozni a jövőbeni munkát.

5.4.3 Az EU legitimációja

Az Európai Unió alapvetően gazdasági érdekeken nyugvó gazdasági, politikai, és lassan alakuló társadalmi szövetség az azt alkotó országok között. Alapvető értékei és filozófiája is túlmutatnak a pusztán gazdasági racionalitáson, és ez megkülönbözteti más gazdasági integrációs tömörülésektől. A demokrácia tisztelete az Unió alapértékei közé tartozik. Érték az is, hogy az Unió gazdasági növekedésének célja nem az öncélú növekedés, hanem a jólét és az életszínvonal általános növelése. Talán ezek is magyarázzák, hogy az Unió figyelmet fordít, s fogékony a civil társadalom részéről érkező véleményekre, partnernek tekinti őket.

Az Unió az 1960-as évektől kezdve diskurzusaiban folyamatosan legitimációs igazolást keres végbemenő folyamataira. Az alapvető demokratikus értékek gyengülnek meg az integráció kiszélesedésével és elmélyülésével. A legitimációs válság ma is létezik, ez szorosan összefügg a demokratikus deficit és az uniós állampolgárság kérdésével kapcsolatos problémákkal. A civil társadalom felé való fordulás, illetve annak bevonása a döntéshozatali rendszerbe, új megközelítése a lehetséges megoldásoknak. (Navracsics [1998] p. 284.)

5.4.3.1 Demokratikus deficit

Az Unió egyik belső problémájaként gyakran emlegetik a demokratikus deficitet, melynek kérdése az 1980-as évek második felétől vált jelentőssé. Mi is ez a jelenség tulajdonképpen?

Az Európai Unió eszmeiségének és működésének is alapjai a demokratikus értékek. Ugyanakkor a demokratikus elven felépített Unió intézményrendszer – kiterjedtségéből és összetettségéből adódóan is – nem tudja minden egyes polgárának maradéktalanul képviselni az érdekeit és jogait, így elszakad és eltávolodik a képviselt polgároktól. Az emberek pedig nehezen szólhatnak bele az őket érintő döntésekbe, illetve nehéz az információhoz való hozzájutás is, épp a demokratikusan felépített, de kiterjedt és bonyolult működés miatt.

A demokratikus deficitnek három formája van: a döntéshozatalban, a döntésvégrehajtásban és az érdekkifejezésben felmerülő deficit. A döntéshozatalban megjelenő hiány szerint – mivel az Unió legfőbb döntéshozatali szervébe, a Tanácsba a nemzeti szinten választott kormányok delegálják a tagokat, így – a delegációban már csak közvetve érvényesül a választói akarat. A Tanácsban végzett munkára pedig kevés rálátásuk és ellenőrzési lehetőségük van az embereknek. A döntésvégrehajtásban érzékelhető hiányt az okozza, hogy míg a döntéseket szupranacionális szinten hozzák, végrehajtásuk és betartatásuk nemzeti szinten történik. A harmadik hiány az érdekkifejezésben és az érdekközlésben testesül meg. Az állami intézményrendszer felé az emberek érdekeit és véleményét a különböző pártok, érdekszervezetek vagy civil szervezetek közvetítik. Az Unióhoz való hozzáférés esetében ez kétszintű lépésben valósul meg. (Arató [2002] p. 68–69.)

Ezek alapján érthető, hogy az Unió polgárainak jelentős része nem érzi magát az Európai Unió valódi részesének, illetve nem gondolja, hogy valós beleszólása lehet az ügyek menetébe. Az intézményrendszer túlbürokratizált, ezért az egyszerű ember számára nehezen átlátható és követhető. Sok jele van annak, hogy az emberek nem érzik magukénak az Unió szellemiségét és tevékenységét. Az európai parlamenti választásokon, vagy az Unió bármilyen, ratifikációs kérdéseket érintő referendumain az érdeklődés és a szavazói részvétel általában alacsony. A valódi civil támogatás nélkül meghozott intézkedések demokratikus hiányt eredményeznek: a közösség támogatása nélkül, így lényegében az emberek feje fölött történik a kormányzás. Ez érződik az uniós „polgári morálon” is, mely például az Unió

Alkotmányszerződésének „leszavazását” – de legalábbis halasztását – eredményezte 2005 nyarán. Hiába is élvezik az emberek az integrációs folyamat gazdasági előnyeit, ha úgy érzik, nem lehetnek a folyamat befolyásolói. (Schmitter [2000] idézi Miszlivetz [2003] p. 51.)

A demokratikus deficittel együtt jelenik meg az output és az input legitimált demokrácia dilemmája. Az *output-legitimált demokrácia* jelentése demokratikus kormányzás – az emberekért. Lényege, hogy az emberek által megbízott képviselők és a kormányzat hozza meg a társadalom számára kötelező érvényű döntéseket. Teszi mindezt a közösség érdekében, cél a hatékony, hosszútávon optimális döntéshozatal. (F. W. Scharf [1998]) Előnye, hogy lehetséges hosszú távon olyan döntéseket hozni, melyek megvalósítása rövid távon elbukna, mert az a különböző társadalmi csoportok érdekeivel ütközik. Ennek a legitimációnak a kritériuma a megfelelő részvétel. Az *input-legitimációs demokráciát* mondhatjuk másképpen úgy: kormányzás – az emberek által. A cél a döntéseknek a minél szélesebb néprétegekkel együtt történő meghozatala, melyben a sokféle preferenciát széleskörűen figyelembe veszik. (F. W. Scharf [1998]) Kritériuma a döntés hatékonysága. Legitimációs alapot képez tehát az Unió működésének: a társadalom különböző rétegeinek minél szélesebb bevonásával az állampolgárok minél szélesebb körére kíván hatni.

Az output-legitimáció hatékonysága megkérdőjelezhető egy olyan rendszerben, ahol a kormányzás elviekben az összeurópai közösségi érdekek mentén történik, de a döntések (azok meghozatalának nehézkessége, az alkudozási mechanizmusok) gyakorlatilag azt mutatják, hogy a döntések valójában még mindig nemzeti érdekek mentén születnek.

E kettő a demokrácia különböző szempontú megközelítése: egyik a közösségek együttdöntését, a másik pedig a hatékonyságot és a közösség érdekét veszi figyelembe. A civil szervezetek az EU input és output legitimációját egyaránt erősíthetik. A Bizottság az NGO-król kiadott véleményében elemzi az azok adta lehetőségeket. A civil szervezetek képviselik az EU polgárainak véleményét. Emellett olyan marginalizálódott csoportok véleményét is megjelenítik, amelyeknek esetleg nincs más lehetősége megjelenni az EU-ban. Ez a vélemények becsatornázását erősíti. A másik oldalon az áll, hogy a civil szervezetek bevonása a döntéshozatalba garancia lehet a döntések minőségére, ha az ügyben jártas és illetékes csoportok véleménye jelenik meg a döntéshozatali processzusban. Emellett

a civil szervezetek egyfajta kontrollszerpet is betöltenek a döntéshozó szervezetekkel szemben, és értékes visszajelzéseket adhatnak az EU szerveinek. (Spichtinger [2005] p. 14.)

Az output és input legitimációs vita egyik iránya – melyet Majone és Moravcsik is képvisel (Majone [1996] és Moravcsik [1998] idézi Greenwood [2007] p. 180.) –, hogy az output legitimáció elsőbbséget élvez, sőt önmagában elegendő, minthogy a szabályozó politika annak technikai jellege miatt kevésbé igényli a legitimációt. Minthogy az érdekcsoportok képesek tevékenységükkel eltorzítani az általános érdeket, Majone egyenesen azt javasolja, hogy a szabályozó döntéshozatalt teljesen le kell választani az érdekcsoportoktól. Az output legitimáció primátusa mellett érvelő szerzőkkel szemben viszont megfogalmazódott az a kritika, hogy noha a demokratikus legitimációhoz az output legitimáció szükséges, de korántsem elegendő. Ezt a szemléletet tükrözi *A Fehér Könyv a kormányzásról*, melyben explicit módon megjelenik a „jobb törvényhozás” (*better law-making*) gondolata. Ennek keretében különösen fontos szerepet kapnak a konzultációs tervek, konzultációs eljárások, hatástanulmányok, valamint a szakmailag releváns ismeretanyag összegyűjtése és felhasználása. Az eljárás kiszélesítéséhez szorosan kapcsolódik még az átláthatóság kérdése, illetve a 2001. évi *Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet*. Az érdekcsoportok támogatását és intézményesítését meghatározó szabályozással együtt így olyan komplex, pluralista rendszer alakult ki, amely hozzájárult a civil társadalom megerősödéséhez. Valójában, ami ténylegesen egyedülállóvá teszi az Uniót mint politikai rendszert, az az érdekcsoportok intézményesítése.

Az érdekcsoportok szerepének fontossága abban áll, hogy mint *agentek* támogassák a döntéshozást, az integrációt és az input legitimációt.

5.4.3.2 Részvételi demokrácia

A demokrácia feladata, hogy közös, többségi akaratot juttasson érvényre úgy, hogy mindenkinek megadja a lehetőséget véleményének kialakítására. A vélemény-artikuláció és a politika alakításába való beleszólás azonban szűk lehetőségen (a képviselők és pártok közötti választáson) alapul, ez gyakran nem jelent elegendő és

megfelelően jó alternatívát a szavazók számára. A képviseleti demokráciában a polgár véleménye az általa választott képviselőn keresztül jut(hat) érvényre a döntéshozatalban. Fordított logika szerint a képviseleti demokrácia nem teszi lehetővé, hogy minél szélesebb néprétegek hallgattassanak meg. A *részvételi demokrácia* új, alternatív lehetőséget talál ki arra, hogy minél szélesebb tömeg szólhasson bele a politika alakításába. (Nizák, Péterfi [2005] 4. old.) A részvételi demokráciában a politikai döntéshozatalba becsatornázódik a civil társadalom akarata is. Lényege, hogy a döntések minél szélesebb társadalmi bázis bevonásával szülessenek. Másik eleme, hogy a választási rendszer ne zárja ki annak lehetőségét, hogy a megválasztottakon túl mások is közvetlenül alakíthassák a politikát.

A civil társadalom aktivizálódása a részvételi demokrácia megvalósításának alapja. Emellett a képviseleti demokrácia hiányosságainak kiküszöbölésére is szolgál. Az utóbbi a képviseleti demokrácia megvalósulásához, a civil társadalom aktivizálódása pedig a részvételi demokrácia megvalósulásához járul hozzá. Fontos, hogy e kettő nem egymás ellentétéként, hanem egymás kiegészítéseként működik. A civil társadalom lényege a részvétel, a parlamentáris demokráciáé pedig a képviselet. E két komponens pedig együtt szükséges a valódi, hatékony és dinamikus demokrácia megszületéséhez. (Marschall, [1999] p. 173.)

A részvételi demokrácia elvét az Alkotmány szerződés I-47. cikke is rögzíti.¹⁸ Ebben a tekintetben és az Alkotmány szerződés ratifikációs folyamatának bizonytalansága ellenére az EU intézményeinek követniük kell ezt a logikát és meg kell valósítaniuk a valódi részvételi demokráciát. Ahhoz, hogy az EU intézményei eleget tehessenek a modern európai kormányzás feltételeinek, továbbra is szükséges az olyan eszközök kialakítása, amelyek lehetővé teszik, hogy az Unió polgárai – és különösen azok a szervezetek, amelyekben a polgárok tevékeny részt vállálnak – kinyilvánítsák véleményüket; hogy nyitott fülekre találjanak, és a szervezett civil társadalommal folytatott valódi, strukturált civil párbeszéd keretében hathatósan befolyásolhassák az Uniónak és politikáinak fejlődését.

¹⁸ Az alkotmány szerződés I-47. cikkének (2) bekezdése szerint: „Az intézmények az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn”, míg az (1) bekezdés megfelelő eszközök biztosítását teszi az intézmények feladatává annak érdekében, hogy különösen az „érdekképviselői szervezetek” az Unió bármely tevékenységéről megfelelő módon kinyilváníthassák és nyilvánosan megvitathassák nézeteiket.

A civil társadalommal történő kapcsolattartásban aktívan közreműködő EGSZB a civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitása kapcsán is promotor szerepet tölt be, amikor saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki (SC/023 – CESE 240/2006), ezáltal mozdítva előbbre a reprezentativitásról történő uniós szintű gondolkodást, valamint a szervezetek bevonásának mikéntjét.

A EGSZB olvasatában a reprezentativitás követelménye nemcsak az alapvető demokratikus elveknek felel meg, hanem annak az igénynek is, hogy a szervezett civil társadalom átláthatóbb legyen és európai szinten nagyobb befolyással rendelkezzen.

Ennek megfelelően az EGSZB kidolgozta a reprezentativitás kritériumait, melyeket legutóbb az európai kormányzásról szóló *Fehér Könyvhöz* fűzött, 2002. március 20-i véleményében (CES 357/2002) fogalmazott meg. Egy európai szervezet akkor lehet „reprezentatív”, ha megfelel az alábbi kilenc kritériumnak:

1. közösségi szinten tartósan szervezett;
2. biztosítja, hogy tagjainak szakértelme közvetlenül igénybe vehető legyen;
3. olyan közös ügyet képvisel, amely az európai társadalom javát szolgálja;
4. olyan szervezetekből áll, amelyek az egyes tagállamok szintjén elismert szószólói az általuk képviselt érdekeknek;
5. az EU tagállamainak nagy többségében tagszervezettel rendelkeznek;
6. elszámoltatható a szervezet tagjai által (*accountability*);
7. felhatalmazása van rá, hogy európai szinten képviseljen és intézkedjen;
8. független, és külső testületek nem utasíthatják;
9. átlátható, főleg pénzügyi és döntéshozatali szempontból.

Egyértelműen különbséget kell tenni – a jelen vélemény keretében megállapított reprezentativitási kritériumok alkalmazásánál felmerülő esetleges félreértések elkerülése végett – egyrészt az adott területen szakértelemmel rendelkező szervezetek mindegyike felé elvileg nyitott „konzultáció”, másrészt a „részvétel” között, amely meghatározott szervezeteknek ad lehetőséget arra, hogy az Unió és polgárai közös érdekében aktívan közreműködjenek az akaratnyilvánítás kollektív folyamatában. Ez a folyamat, amely demokratikus elveken nyugszik, lehetővé teszi a civil társadalom szervezeteinek, hogy ténylegesen résztvevői

legyenek az EU és politikái fejlődésére és jövőjére vonatkozó döntések előkészítésének és a politikák alakításának.

5.4.3.3 A szervezett civil társadalom és az EU demokratikus legitimációja

A szervezett civil társadalom érdekeinek részvétele a politikai rendszerekben egyrészt magában rejti a lehetőséget, hogy teljesen diszfunkcionálissá tegye az output és input legitimációt, másrészt azonban hozzá is járulhat mind az output, mind pedig az input legitimációjához.

Hogy a szervezett civil társadalom, mint pozitív *agent* jelenjen meg a democráciákban (azaz hatásuk pozitív legyen mind az output, mind pedig az input legitimáció esetében), a politikai rendszereknek strukturálniuk kell a szervezett civil társadalom érdekeivel kapcsolatos elkötelezettségüket. Hasonlóan Kanadához és az USA-hoz, az EU is kialakította és folyamatosan formálja a szervezett civil társadalom iránti elkötelezettség rendszerét. A szabályozás megteremtése különös fontossággal bír az EU legitimációja számára, minthogy az Unió régóta igyekszik a részvételi demokrácia elemeinek erősítésére, hogy ezzel is ellensúlyozza a képviseleti demokrácia szerkezeti gyengeségeit. (Greenwood [2007] p.178.)

A képviseleti demokrácia gyengeségeinek alapja a közszféra hiánya. Az EU döntéshozatali eljárásainak célja a konszenzuseresés, és nem hagy teret a konfliktusos vitafolyamatnak. Nincs mechanizmus a konfliktusos pártpolitikára, arra, hogy a pártok az emberek elé vigyék a konfliktusos ügyeket. Az EP pártjai szervezeti eszközök csupán a Parlamenten belül, melyeket az uniós polgárok nem ismernek, így a pártok nem képesek az uniós politikát közvetíteni a tagállamok polgárainak. Nincs uniós média, hogy közvetítse a vitákat, illetve, hogy megvalósuljon a rendszeres számonkérés. Mindezeknek a hiányát kiegészítő demokratikus mechanizmusokkal pótolták. (az Alkotmány szerződés IV. Fejezete foglalkozik ezzel). Az Alkotmány szerződés 46. cikke szerint az EU alapja a képviseleti demokrácia, míg 47. cikke szerint a részvételi demokrácia. Két paragrafus közül egyik kijelenti, hogy minden intézménynek biztosítani kell a lehetőséget, hogy az uniós polgárok és képviseleti szervezetek ismerjék és vitassák meg az Unió tevékenységét, míg másik paragrafusának értelmében az intézményeknek nyílt, transzparens és rendszeres dialógust kell folytatniuk a képviseleti democráciákkal és a civil szervezetekkel.

A többi politikai rendszerhez képest az EU-ban különösen magas a szervezett civil társadalom érdekétől való függés, éppen a részvételi demokrácia szerepe és az EU szükséglete miatt, hogy politikai és *policy* támogatásra tegyen szert. A demokratikus legitimáció érdekében részben emiatt, részben pedig, mert a szervezett civil társadalom sajátos érdekeket jelenít meg – melyek gyakran eltérnek a diffúz általános érdektől – van nagy szükség egy kidolgozott szabályrendszerre, mely meghatározza a szervezett civil társadalom iránti elkötelezettséget. (Greenwood [2007] p. 179.)

A 2001. évi *Fehér Könyv* mérföldkőnek számít ebben a folyamatban, minthogy mind az outputon, mind pedig az inputon keresztül igyekezett lépéseket tenni a demokratikus legitimáció érdekében.

5.4.2.4 Az EU szervezett civil társadalma és a deliberatív demokrácia

Számos szerző, többek között Joerges, Eriksen és Curtin is összekapcsolja a Habermas-féle deliberatív demokrácia felfogást – melynek értelmében a haladás és a fejlődés legfőbb mozgatórugója az érvelésen alapuló nyílt eszmecsere – a szervezett európai civil társadalommal. A deliberáción alapuló demokráciaelmélet napjainkra meghódította a demokráciaelméletek világát, és az egyik legmarkánsabb részvételi iskolává nőtte ki magát.

A vitákon, nyílt érvelésen alapuló döntésmechanizmus alkalmazására, Eriksen szerint, az EU különösen kedvező feltételeket biztosít. Ez az alkalmasság lényegében az Unió hierarchiát nélkülöző szupranacionális mivoltából és a folyamatba bevonható intézmények széles köréből ered. Igaz ez annak ellenére, hogy gyakran felmerül, hogy az elit jelenlegi szerepvállalása és jelentősége az uniós döntéshozásban, valamint a lobbycsoportok jól informált hálózata valószínűleg komoly akadályt jelentene a deliberáció megvalósulásában. (Eriksen és Fossum [2000], Christiansen, Follesdal és Piattoni [2004]) Ugyanakkor a lobbycsoportok a deliberáció szereplőiként is feltűnhetnek, amennyiben a deliberációra a hálózatok keretein belül kerül sor, illetve ha részt vesznek a komitológia folyamatában. Jeorges és Neyer már egyenesen a demokratikus legitimáció aktoraiként tekint ezekre a csoportokra. Ezzel tulajdonképpen azt állítják, hogy maga a komitológia is hozzájárul az integráció demokratikus jellegének megerősítéséhez, minthogy ez a fórum alkalmas a legváltozatosabb társadalmi érdekek megjelenítésére és

becsatornázására, köszönhetően a tagállamok felé irányuló visszacsatolásnak (*feedback*). Szintén érdemes kiemelni, hogy a világhálón közzétett vélemények és ajánlások is jelentősen hozzájárulhatnak a deliberációhoz. (Jeorges és Neyer [1997] idézi Greenwood [2007] p. 199.)

A deliberáció másik, szakirodalomban említett hatása, hogy az intézményi döntéshozásban való részvétel, szocializáció következményeként születnek meg azok az eszmerendszerek, melyek segíthetnek magyarázatot adni a szereplők viselkedésére. Goehring ebből az álláspontból kiindulva deliberatív elemként azonosítja például a Kereskedelmi Főigazgatóság és a szervezett civil társadalom közötti párbeszédet. (Goehring [2003])

A legszembeötlőbb sajátossága az EU szervezett civil társadalmi rendszerének annak magas fokú intézményesültsége. Az integráció intézményei közül kiemelkedik a Bizottság szerepvállalása, minthogy az integrációs szerv nemcsak a csoportok kialakításához, hanem fenntartásához, támogatásához is jelentős mértékben hozzájárul. Mindezt annak reményében teszi, hogy megfelelő támogatásra tesz szert az egyes politika-területek esetében annak érdekében, hogy mélyítse és szélesítse az Unió hatáskörét, valamint, hogy megteremtse az input legitimáció eléréséhez nélkülözhetetlen demokratikus építményt. A csoportok ténylegesen támogatják az egyes politikaterületeket, ténylegesen törekednek kiszélesíteni az EU hatáskörét, amely célkitűzést néha sikerül is megvalósítaniuk.

6. A magyar civil szervezetek bekapcsolódása az európai uniós térbe

A civil társadalom kialakulása jelentős történeti előzményekre tekint vissza Magyarországon, s e folyamat ereje ugyan megtört 1938 és 1989 között, de hagyománya megmaradt. A rendszerváltás a civil társadalom újjászületését és megerősödését hozta magával, a szektor fejlődése – ellentmondásai ellenére – a kilencvenes évek siker történetei közé tartozik.

A magyar civil szervezetek jogi szabályozásával foglalkozó szakirodalmi elemzések¹⁹ a magyar nonprofit szektor történetének és fejlődésének négy főbb periódusát különítik el. (Bíró [2002], Bartal [2005])

A nonprofit elméletek, amelyek arra a keresik a választ, hogy milyen törvényszerűségek mentén jöttek létre a gazdaságtól és az államtól is független, ún. nonprofit szervezetek, több törvényszerűséget vázolnak. (Kondorosi [1998]) A nonprofit szervezet fogalmát a szakirodalom több megközelítésben tárgyalja, ezek közül a számunkra legfontosabbak(Bíró [2002]):

- *A szervezeti megközelítés* szerint a „nonprofit szektort az alapítványok és egyesületek – illetve a közhasznú társaságok, köztestületek és közalapítványok összessége alkotja”.
- *Jogi megközelítésben* a nonprofit szektor a személyegyesülésekből (egyesületek), célvagyont működtető személyegyesülésekből (önkéntes kölcsönös biztosító pénztár), célvagyont működtető szervezetekből (alapítvány, közalapítvány) továbbá a közcélú vállalkozó nonprofit szervezetekből (közhasznú társaság) áll össze.
- *Funkcionális megközelítésben* azt mondhatjuk, hogy egyes meghatározó funkciókban a nonprofit szektor átfedésben működik az állammal (újraelosztás, humán szolgáltatások), bizonyos funkciókat pedig önállóan lát el (érdekartikuláció és érdekvédelem), továbbiakat viszont az üzleti szektorral vagy a háztartásokkal és a magánélet területeivel közösen (csoportos kielégítetlen szükségletek, önszabályozás).

¹⁹ Vö. Bíró [2002], Kuti [1998], Kondorosi [1998], Lomnici [2000], Bartal [2005].

A nonprofit szervezetek hazai definiálásakor is a már említett John Hopkins Egyetem nemzetközi összehasonlító kutatásában elfogadott alapvető ismérveknek kell megfelelni a szervezeteknek.

A hazai terminológiai használatban elterjedt „civilek” kifejezés legtöbbször nem az állampolgárokat jelöli, hanem civil szervezetekre tesz utalást. A civil szervezetek nem jogi kategória, azt, hogy az állam mely szervezeteket érti alatta, csak a 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról (NCA) elfogadásával definiálta:

„Értelmező rendelkezések

14. § E törvény alkalmazásában:

(...)

b) civil szervezet: az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró társadalmi szervezet, szövetség (kivéve a pártot, a munkaadói és munkavállalói érdek-képviselői szervezetet, a biztosító egyesületet, valamint az egyházat), és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró alapítvány (ide nem értve a közalapítványt);

(...)

e) közhasznú: a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényben meghatározottak;

f) országos hatókörű civil szervezet: az a civil szervezet, mely az e törvény végrehajtásáról szóló rendeletben meghatározott módon, hitelt érdemlően bizonyítja, hogy a létesítő okirata szerinti tevékenységét legalább hét megyére kiterjedő hatókörrel végzi;

g) régió: a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 5. § ea) pontjának megfelelő tervezési-statisztikai (nagy) régió az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998. (III. 20.) OGY határozat 5.2. pontjában meghatározottak szerint;

h) regionális hatókörű civil szervezet: az a civil szervezet, mely az e törvény végrehajtásáról szóló rendeletben meghatározott módon, hitelt érdemlően bizonyítja, hogy a létesítő okirata szerinti tevékenységét legalább egy megyére kiterjedő hatókörrel végzi.”

A szervezetekre vonatkozó hazai jogszabályok 2006-ban történt módosulása, a közalapítványok²⁰ és a közhasznú társaságok²¹ megszüntetése, illetve új szervezeti formák létrehozásának lehetősége – mint amilyen a közhasznú tevékenységet ellátó szociális szövetkezet²² és a nonprofit gazdasági társaságok²³ megjelenése – tovább színesítette a hazai szervezetek palettáját.

6.1 A magyar civil társadalom fejlődése

A magyar civil szektor jogi, gazdasági szabályozásának első szakasza (1987–1991)

A magyar civil szektor jogi, gazdasági újraszabályozásának kiindulópontját az alapítvány intézményének 1987-es újbóli megjelenése jelzi (az 1987. évi 11. sz. kormányrendelet alapján), majd ehhez kapcsolódóan a Polgári törvénykönyv módosítása, illetve az egyesülési törvény 1989-es elfogadása (1989. évi II. törvény).

Az 1990-ben bevezetett – s jellegüket tekintve alapvetően társadalompolitikai indíttatású – adótörvények olyan közvetett támogatási rendszer kialakulásához vezettek (adómentesség, az alapítványoknak nyújtott egyéni és vállalati adományok teljes összegű leírása), amely kedvező módon járult hozzá a szektor fejlődéséhez, és növekedéséhez. Az 1990–1991-es években, amelyeket az „alapítási láz” éveinek is szokás nevezni, ugrásszerűen megnőtt a civil társadalmi szervezetek száma, ezen belül is az alapítványoké.

Ez a rendkívül kedvező és liberális támogatási rendszer az egyesületek és az egyesülési jog alapján létrejött egyéb, tagsági viszonyon alapuló szervezeteknek számára korántsem volt olyan előnyös, mint az alapítványoknak, ugyanis alacsonyabb adókedvezményekre voltak jogosultak. Már itt, a kiindulásnál megmutatkozott a szervezetek – főként adójogi és gazdálkodási kedvezményekben megmutatkozó – igen eltérő, és a szektoron belüli egyenlőtlenségekhez vezető szabályozási sajátossága.

²⁰ 2006. évi LXV. törvény

²¹ 2006. évi IV. törvény

²² 2006. évi X. törvény

²³ 2006. évi IV. törvény

A második korszak (1991–1994)

Ezen időszak egyik fő jellemzője, hogy a szektor szabályozása – főként a különböző alapítványi botrányok hatására – szigorodó fiskális és adóügyi szabályozásokban öltött testet. A szervezetek gazdálkodását befolyásoló, a korábbiakhoz képest jelentősen restriktív szabályok a következőek voltak:

- a természetbeni adományok elvesztették adókedvezményüket;
- a társasági adót kiterjesztették a gazdálkodó nonprofit szervezetekre;
- 50%-ra korlátozták az alapítványoknak nyújtott egyéni és vállalati adományok leírhatóságának mértékét (majd 1995-ben 30%-ra).

A szigorodó gazdálkodási szabályok tekinthetők az egyik olyan tényezőnek, amely szembetűnő változásokat okozott a magyar nonprofit szektor bevételi szerkezetében.

A 1991–1994 közötti időszak másik fő jellemzője, hogy az 1993. évi XCII. törvény alapján három új nonprofit jogi forma került bele a Polgár Törvénykönyvbe: a közalapítvány, a köztestület és a közhasznú társaság. Ezzel szervezetileg is elkülönülő formát ölthettek a magánkezdeményezések, illetve a kormány, a parlament és az önkormányzatok által létrehozott szervezetek. (Lominici [2000]) Az új jogi–szervezeti formák megjelenése a szektoron belül korántsem indított el olyan szervezeti boom-ot, mint ahogyan az az alapítványi szervezet megjelenésének esetében történt. Ugyanakkor végig megfigyelhető volt – főként az adószabályozások tekintetében – ezen szervezetek pozitív diszkriminációja.

A magyar nonprofit szektor jogi szabályozását elemezve már 1992-ben megfogalmazódott az az állítás, hogy a jogszabályok nem alkotnak egységes rendszert, és nem a kialakulóban lévő szektor egészét, hanem csak egyes elemeit szabályozzák. (Harsányi [1992]) Ezen túlmenően a magyar nonprofit szektor jogi szabályozási hiányosságának volt tekinthető:

- a töredékes szabályozás;
- a nonprofit jelleg explicit meghatározásának hiánya;
- a nonprofit státusz megadásával és megvonásával kapcsolatos jogosítványok tisztázatlansága;

- a különböző szervezeti megoldások egymáshoz való viszonyának definiálatlansága; illetve,
- a szektorhatárok tisztázatlansága és a szektorok közötti átjárhatóság lehetősége.

Ezen megállapítások némelyike azóta sem veszített semmit aktualitásából.

A harmadik korszak (1995–1999)

Ezalatt az öt év alatt négy jelentősebb jogszabályi változás is született, amelyek a támogatási és gazdálkodási szabályozásban is alapvető változást jelentettek:

- 1995-ben életbe lépett az alapítványoknak nyújtott adományok utáni adókedvezményeket tovább, 30%-ra csökkentő törvény;
- ugyancsak egy 1995-es törvény szerint a közalapítványoknak nyújtott vállalati adományok teljes összege leírhatóvá vált az adóalapból;
- 1997-ben hatályba lépett – a köznyelvben csak „1%-os törvényként” számon tartott – szabályozás;
- 1997-ben pedig megszületett a „közhasznúsági törvény”.

A szektorral foglalkozó tanulmányokban általánosnak tekinthető a vélekedés, hogy a magyar nonprofit szektor egyik sajátos jellegzetessége a különböző dimenziókban megjelenő megosztottság. A kilencvenes évek elején a szektor megosztottságának egyik dimenzióját a régi – a rendszerváltás előtt –, illetve az új – a rendszerváltás után – alakult szervezetek közötti ellentét jelentette. A statisztikai adatok szerint a szektorban 1991-1999 között lezajlott az a fajta strukturális átrendeződés, aminek következtében napjainkra a rendszerváltás után alakult szervezetek kerültek túlsúlyba.

Az 1%-os törvény már bevezetését követően igen hamar a szakmai elemzések témájává vált. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy a törvény soha nem látott mértékben szélesítette ki az állampolgárok beleszólási jogát a civil szféra támogatásával kapcsolatos döntésekbe. Másrészt az „1%-os törvény” áttörést jelentett a potenciális kedvezményezettek körének megválasztásában is. „Ellentétben az adótörvényekkel, amelyek az addigiakban következetesen az alapítványi formához kötötték az adományozók által igénybe vehető kedvezményeket, az 1 százalék esetében az egyesületek is bekerülhettek a támogatotti körbe. Ennyiben az 1

százalékos törvény parlamenti elfogadása előrevetítette azokat a megközelítésbeli változásokat, amelyeket egy évvel később a nonprofit törvény vezetett be a nonprofit szektor jogi és gazdasági szabályozásában”. (Kuti [1998])

Ennek az időszaknak kétségtelenül a legjelentősebb mozzanata a 1997. évi CLVI. Törvény, az ún. „közhasznúsági törvény” megalkotása volt. Kuti [1998] szerint ez a törvény paradigmaváltást jelentett a szektor szabályozásának történetében, ugyanis a jogi forma helyett a szervezetek tevékenysége vált a szabályozás alapjává.

A közhasznúsági törvény a szervezetek két típusát határozta meg: a közhasznú és a kiemelkedően közhasznú szervezeteket. Ezt a jogállást a szervezetek bírósági nyilvántartásba vétellel szerezhették meg. A törvény hallgatólagosan a szervezetek egy harmadik típusát is definiálta, nevezetesen a nem közhasznú szervezeteket. Ez utóbbiba nemcsak az olyan szervezetek kerültek be, amelyek alapítói vagy tagjaik érdekeit szolgálták, hanem azok is, amelyek tevékenysége valamilyen okból kifolyólag kívül maradt a törvényben meghatározott körön (Kuti [1998]). Továbbá, nem közhasznú szervezetekké váltak azok a szervezetek is, amelyek anyagi vagy adminisztrációs okokból nem vállalták a procedúrát, illetve a nem egységes bíró állásfoglalások és gyakorlatok miatt nem kapták meg a státuszt.

2003-ban a Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Informatika és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala Civil Kapcsolatok Főosztálya által a Civil Iroda Alapítványtól megrendelt vizsgálat szerint a „közhasznúsági törvény” megalkotásakor az volt az egyik cél, hogy a közhasznúsághoz kapcsolódó (adó)kedvezmény-rendszerrel világos, kiszámítható kereteket biztosítsanak a magán- és vállalati adományozók részére, erősítsék a bizalmat a közhasznúságból adódó rendezett adminisztrációval, a nyilvánosságot megteremtő szervezeti renddel. A kutatás eredményei szerint azonban a magán- vagy üzleti szféra bizalmát a közhasznúság intézménye nem erősítette a várt módomban. A szektort támogató magán- és vállalati adományok változatlan aránya nem igazolja a közhasznúság állami szférán kívül eső forrásteremtő funkcióinak hatékony működését. A közhasznúság funkciói inkább az állam–nonprofit szervezet kapcsolatban – különösen pályázatok esetében – váltak meghatározó jelentőségűvé.

A nonprofit szervezetek a közhasznúsági kérelemmel járó rengeteg adminisztrációt – a vizsgálat szerint – főként három ok miatt vállalják: a

közhasznúsággal járó adókedvezmények, a pályázati előfeltételek és a közfeladatok átvállalása miatt. A közhasznúsági kérelem okai között tehát leginkább az állam által generált „elvárások” vannak túlsúlyban, és csak másodlagosan szerepelnek egyéb szempontok. Mindezek alapján a tanulmány megállapítja, hogy a közhasznúság a nonprofit világ belügye maradt, funkciói erősen kötődnek az állam meghatározóan újraelosztó, forrásokat biztosító funkcióihoz.

A negyedik szakasz (2002-től napjainkig)

Ez az időszak a szektor szabályozását tekintve igen aktív időszaknak mondható, több törvény módosítására került sor, illetve számos új, korszakformáló törvény is született. 2001-ben az jogalkotó módosította az egyesülési jogról szóló, 1989. évi II. törvénynek *A társadalmi szervezetek és alapítványok nyilvántartásba vételére* vonatkozó rendelkezéseit (2001.évi CVI. tv.). A törvényt módosítás célja az volt, hogy rendezze azokat az alapítással és megszüntetéssel kapcsolatos problémákat, amelyekről az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján bebizonyosodott, hogy gátolják a szervezetek egészséges működését.

Ugyancsak ekkor módosult az „1%-os törvény”, a módosítások köre a három évnél régebbi alapítás mint kizáró feltétel határidejét a) az alapítványok és az egyesülési jog körébe tartozó szervezetek esetében két évre, b) a kiemelkedően közhasznú alapítvány, társadalmi szervezet és közalapítvány esetében pedig egy évre csökkentette. Ezen jogszabály-módosítások a tíz év gyakorlati tapasztalataiból nyilvánvalóvá vált problémákra reagáltak.

Már az 1%-os törvény bevezetése után kiderült, hogy a nonprofit szervezeteknek felajánlott, de valamilyen kizáró ok miatt át nem utalt, vagy a körülményes adminisztráció miatt fel nem vett 1 százalékos támogatások közel fél százaléka „benntagadt” a költségvetésben. A törvény bevezetése óta folyt a vita és az egyeztetés a nonprofit szervezetek és a kormányzatok között, hogy mi legyen a sorsa ennek az évenkénti tetemes összegnek. Részben ennek a feszültségnek a feloldására, részben pedig a közhasznú jogállású társadalmi szervezetek és az alapítványok működési feltételeinek átlátható, költségvetési forrásautomatizmusra épülő, pártpolitikától mentes forrásainak biztosítására született meg a *Nemzeti Civil Alapprogram* (NCA) létrehozásáról szóló 2003. évi L. törvény.

Elmondhatjuk tehát, hogy olyan helyzet alakult ki, amelyben a civil szektor szükségletei és a kormányzat szándékai egy irányba mutatva kedvező feltételeket teremtettek egy új támogatási rendszer létrehozásához. Az Alapprogram forrásaival a civil társadalom jelentős állami támogatást kaphat a legfontosabb társadalmi, kormányzati feladatok eredményes megvalósításában való közreműködéshez. A megfelelő támogatási rendszer kialakításával hatékonyabb, eredményesebb civil szervezeti közreműködés várható például a szociális ellátás, a rehabilitáció, a fogyatékosügy, az idősügy, az oktatás, a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok, a környezetvédelem, a természetvédelem, a kultúra és hagyományörzés, a jogvédelem stb. kapcsán.

Az Alapprogram létrehozásának célja a Magyarországon nyilvántartásba vett civil szervezetek működésének központi költségvetési támogatását törvénybe foglalt, forrásautomatizmushoz rendelt módon biztosítani. Az Alapprogram elsődleges célja a civil szervezetek működési költségeihez való hozzájárulás, ezért e célra a törvény garanciális okból legalább a rendelkezésre álló források 60%-át rendeli. Az Alapprogramból támogatható további célokat a tervezet igen tág körben jelöli meg, annak érdekében, hogy az Alapprogram elvi irányító testületeként működő Tanács és az operatív működési funkciót ellátó kollégiumok döntéseik során a lehető legkevésbé legyenek korlátozva a civil szervezeteknek valójában szükséges és ténylegesen hiányzó fontos szükségleteik kielégítésében. E célokra azonban támogatást csak a közhasznú vagy kiemelkedően közhasznú jogállású civil szervezetek igényelhetnek.

A törvény meghatározza azon civil szervezetek körét, amelyek jogosultak lehetnek az Alapprogram támogatásának igénylésére. Ezek a következők:

- a) azon *társadalmi szervezetek* (kivéve a pártokat, a munkaadói és munkavállalói érdekképviselői szervezeteket, a biztosító egyesületeket, valamint az egyházakat), amelyeket a bíróság a pályázat kiírása, vagy az egységes elvek mentén meghatározott támogatási feltételeknek történő megfelelés megállapítása évének első napja előtt legalább egy évvel nyilvántartásba vett, és az alapszabályuknak megfelelő tevékenységüket ténylegesen folytatják;
- b) azon *alapítványok* (ide nem értve a közalapítványokat), amelyeket a bíróság a pályázat kiírása, vagy az egységes elvek mentén meghatározott

támogatási feltételeknek történő megfelelés megállapítása évének első napja előtt legalább egy évvel nyilvántartásba vett, és az alapító okiratuknak megfelelő tevékenységüket ténylegesen folytatják.

Az Alapprogram pénzügyi forrása a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény (az 1%-os törvény) lehetővé teszi, hogy az adózók maguk dönthessenek személyi jövedelemadójuk 1%-ának címzettjéről. Ennek keretében lehetőségük van arra, hogy ezt az egy százalékot civil szervezetek számára ajánlják fel. A tények azonban azt mutatják, hogy ezzel a lehetőséggel az adózók több mint fele nem él, így 2002-ben a személyi jövedelemadó 1%-át kitevő közel 11 milliárd forintból csak 5,2 milliárd forint jutott el a kedvezményezettekhez. A civil társadalom régi kérése volt, hogy az említett törvény által a civil szervezeteknek szánt személyi jövedelemadó-hányadot teljes egészében megkaphassák. Az Országgyűlés e kérésüknek eleget téve döntött az Alapprogram pénzügyi forrásáról. A törvény rendelkezése értelmében a Nemzeti Civil Alapprogramon keresztül az állam ugyanakkora összeget biztosít a civil szervezetek támogatására, mint amennyiről az adózók az szja 1%-os törvény 4. §-a szerinti civil szervezetek javára rendelkeztek. A törvény garanciális elemként azt is rögzíti, hogy mindaddig, amíg ez a felajánlott összeg nem éri el a megelőző költségvetési évben ténylegesen befizetett személyi jövedelemadó 0,5%-át, az állam erre az összegre kiegészíti a központi költségvetési forrást. Az Alapprogram számára további forrást jelenthetnek a magánszemélyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek önkéntes befizetései, adományai is. Ezeket a törvény közérdekű kötelezettségvállalásnak minősíti, s ezzel lehetővé teszi mindazon pozitív jogi környezet alkalmazását, amelyet a polgári jogi és pénzügyi jogi jogszabályok erre vonatkozóan tartalmaznak. A törvény lehetőséget ad arra is, hogy a Nemzeti Civil Alapprogramhoz jogszabályok a jövőben újabb forrásautomatizmusokat rendeljenek, akár költségvetési céltámogatások, akár jogszabályban meghatározott egyéb bevételek útján.

Az Alapprogram szervezeti felépítése egyedülálló, a tevékenységét meghatározó két testület az Alapprogram Tanácsa és a regionális, valamint szakmai alapon létrejövő kollégiumok.

Az Alapprogram Tanácsa az Alapprogram legfőbb szerve, amely elvi irányító testületként a civil szervezet elnökségéhez hasonlóan működik. A törvény szerint „a

Tanács határozza meg az Alapprogram működésének alapvető szabályait, az Alapprogramból nyújtható támogatások rendező elveit, az egy civil szervezet számára egy költségvetési évben nyújtható támogatás maximális összegét, a kollégiumok közötti forrásmegosztás arányait, valamint ellátja az e törvényben ráruházott egyéb feladatokat”.

A kollégiumok az Alapprogram regionális és civil szakmai szempontok alapján szerveződő operatív döntéshozó szervei. A törvény szerint „a Kollégiumok a Tanács által meghatározott támogatási elvek, módok, arányok szerint döntenek a kedvezményezettek támogatásáról, vagy pályázatok kiírásáról, illetve azok elbírálásáról”.

A döntési rendszert az jellemzi, hogy a Tanács elvi irányítást gyakorol, és szinte kizárólag átfogó, stratégiai vagy strukturális kérdésekben határoz; a kollégium pedig civil szakmai szempontok szerint határozza meg a rendelkezésre álló forrás felhasználásának fő irányait, területeit és módszerét, valamint dönt a konkrét támogatásokról.

Mindkét testület a civil delegáltak többségi részvételével működik, hiszen a kollégiumok tagságát egy fő kivételével a civil delegáltak adják, a Tanácsban pedig több mint 70%-os a részvételi arányuk. A Tanácsba és kollégiumokba delegált civil szervezetek képviselőit a miniszter a *civil jelöltállítási rendszer* választása alapján bízta meg. A törvény részletesen meghatározza a testületek választására vonatkozó eljárási szabályokat. A regionális és az országos hatókörű civil szervezetek elektorok útján vesznek részt a választási rendszerben. Az elektorok azok a személyek, akik a civil szervezet képviseletében eljárva javaslatot tesznek a tanácsi, illetve a kollégiumi tagok személyére vonatkozóan. Az elektorok által jelölt személyek közül kislistás szavazással kerülnek kiválasztásra a civil delegáltak, akik a Tanácsnak és a kollégiumoknak a civil szervezetek által a civil jelöltállítási rendszeren keresztül megválasztott tagjai. A civil jelöltállítási rendszer keretében csak azok a civil szervezetek jogosultak elektorokat állítani, amelyek legalább egy megyére kiterjedő hatókörrel fejtik ki tevékenységüket. Ez esetben a civil szervezet regionális hatókörű civil szervezetnek tekinthető, és annak a régióknak az elektori gyűlésén jogosult elektort állítani, amely régióban a működésével érintett megye található. Amennyiben a civil szervezet legalább hét megyére kiterjedő hatókörrel működik, úgy országos hatókörű civil szervezetnek tekinthető. Az elhatárolásnak abból a

szempontból van jelentősége, hogy külön elektori gyűléseken vehetnek részt a regionális, illetve országos hatókörű civil szervezetek. Az országos hatókörű civil szervezeteket a törvény szakmai szempontok figyelembe vételével öt kategóriába sorolja.

A Nemzeti Civil Alapprogram létrehozása több szempontból is mérföldkő az civil szektor történetében. Az állam egy újabb forrást teremtett a civil szervezetek számára azáltal, hogy a személyi jövedelemadóból származó bevételeinek újabb egy százalékaról mond le, de ennél sokkal jelentősebb, hogy a forrás elosztását a civil szervezetek delegáltjaira, képviselőire bízta. Ez a fajta együttműködés új kihívásokat állít mind a szektor, mind az állam képviselői elé.

Szintén hiánypótló volt, az a szabályozás, hogy az Országgyűlés a 2005. évi LXXXVIII. törvénnyel elismerte a társadalom tagjainak szolidaritásán alapuló, az állampolgárok öntevékenységet kifejező, a személyeknek és közösségeiknek más vagy mások javára ellenszolgáltatás nélkül végzett önkéntes tevékenységét. Annak érdekében, hogy e jelentős társadalmi erőforrás a közcélok elérése érdekében is mind hatékonyabban mozgósíthatóvá váljon, az Országgyűlés a törvény megalkotásával meghatározta a közérdekű önkéntes tevékenység alapvető szabályait, továbbá kedvezmények és garanciák biztosításával ösztönözni kívánta az állampolgárok és szervezeteik részvételét a társadalom előtt álló feladatok megoldásában, a közcélok elérésében.

(A szabályozás táblázatos összefoglalóját lásd a 3. számú mellékletben.)

6.2 A kormányzati civil stratégiák

Az új kapitalista társadalmakban demokrácia deficit állt elő. A politikai, gazdasági és kulturális hatalmi centrumok demokratikus ellenőrzésének funkciója gazdátlan maradt. Ezt az űrt értelemszerűen a civil társadalom és a civil mozgalmak tölthették be. A civil társadalommal végiggondolt foglalatosságot az előző fejezetben ismertettem, itt csak arra térek ki, hogy ez mit jelentett a kormányzati – civil kapcsolatok viszonyának alakulásában.

A kormányzat és a civil szervezetek közötti együttműködésnek a rendszerváltás óta elmúlt másfél évtizedben számos területe és formája alakult ki. Az együttműködés formái egy ügyre, egy rendezvényre, konkrét akcióra szerveződő kapcsolatokról egészen a szerződéses viszonyig, a feladatok intézményesített

megosztásáig terjednek, ami sokrétű kapcsolatrendszerrel mutat. (Bódi – Jung – Lakrovits [2003])

A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának alakulása szervezeti szinten 1994-től folyamatos a kormányzati adminisztráció hierarchiájának különböző szintjein, bár az első a civil referens, majd a civil kapcsolatokkal foglalkozó főosztály a Miniszterelnöki Hivatalba pozícionált, s csak 2003-ban került át az akkora már meglehetősen nagy szervezeti egység a Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumba, majd annak megszűntével a Szociális és Munkaügyi Minisztériumba 2006-ban.

Az első meghatározó kezdeményezés az volt, amikor a 1998 – 2002 közötti időszakban a Miniszterelnöki Hivatal civil kapcsolatokért felelős főosztályvezetőjének a felhívása megjelent, „*Keressük a Misztér Civilt!*”. Ez azt jelentette, hogy nem akar a kormányzat 40 ezer civil szervezettel tárgyalni, hanem arra törekszik, hogy egy képviselőt állítson ki a szektor, akivel tárgyalhat a kormány. A felhívás nem talált megértésre a szektoron belül, bár kétségtelen jelentős mozgást váltott ki. Számos fórum zajlott le, az ötletnek voltak követői, de végül elutasították azt. (Bényei et al [2007] p. 12.)

2002-ben az új kormány programja önálló fejezetet szentelt a civil társadalom és a kormányzat viszonyának bemutatására „*Az autonóm civil társadalmat partnernek tekintő állam*” címmel. Ennek keretében a dokumentum célul tűzi ki: autonóm és partner civil társadalom támogatását; a civil szervezetek bevonását a jogalkotásba; átlátható, normatív támogatási rendszert; növekvő támogatás a költségvetésből.

2002 és 2006 között került rögzítésre a kormányzat első „civil stratégiája” 2002. decemberi dátummal. A 15 oldalas dokumentum számos fontos és követendő alapelvet sorol fel. „Nincs demokrácia, nincs nemzeti összefogás társadalmi párbeszéd, működő érdekképviselői rendszer és erős civil társadalom nélkül. A jövő Magyarországa akkor kínálhat lakóinak biztonságot és jólétet, ha az állampolgárok számíthatnak érdekeik és törekvéseik szervezett képviselőire, ha a közélet együttműködésre és szolidaritásra épül.”

A 2002-ben bejelentett kormányzati civil stratégia tervezetét a kormány társadalmi vitára bocsátotta. A civil szervezetek által delegált munkacsoportok a

stratégiát megvitatták²⁴, az arra tett módosító javaslatokat egyeztették, a stratégia iránti társadalmi várakozás igen magas volt.

A stratégia nyomán kiszélesedő társadalmi párbeszéd tovább segítette “háromszektorú” társadalom kialakulását, a civil szektor megerősödését. Ez az EU követelményeihez teljes mértékben igazodó társadalmi fejlődést biztosított. A szektor bevétele becsülten 700 milliárd forinthez közelített 2002-ben. Jelentősen növekedett a civil szervezetek feladatátvállalási lehetősége, amelyet számtalan pozitív folyamat egészít ki (munkahelyteremtés, alternatív kínálat a szolgáltatásban, stb.). A civil önszerveződés megerősödésével aktualitást nyert egy Országos Civil Érdekképviselőlet megalakítása²⁵, amely tárgyalópartnere lehetne a kormánynak. A költségvetési források átláthatóbb elosztása és ellenőrzött felhasználása ezen a területen is az “üvegseb” program működését biztosítja.

2003-ban elfogadott első stratégiai dokumentumában a képviselői demokrácia intézményrendszere mellett a kormányzat fontosnak tartotta a közvetlen demokrácia érvényesülését, amelynek folyamatosan létező megtestesítői a civil szervezetek.

6.2.1 A kormányzat civil stratégiájának alapelvei 2002-2006

A kormányzat elismeri a civil szervezetek jelentőségét a demokrácia kiteljesedésében, tiszteletben tartja függetlenségüket, meg kívánja szüntetni politikai függőségüket és természetesnek tartja a politikai intézményeknek a civil társadalom által gyakorolt felügyeletét. Nélkülözhetetlennek tartja a civil szervezetek tevékenységét az önkéntesség és öntevékenység országformáló erejében, és legitim képviselőiket a társadalmi párbeszéd és érdekegyeztetés szerves részeként tartja számon. A szektorsemlegesség elve alapján egyes szakpolitikák területén kész a munkamegosztásra, és számít rájuk a tudásalapú információs társadalom létrehozásában, valamint az érdekvédelem különböző területein folytatott tevékenységükre.

²⁴ A stratégiáról országos rendezvénysorozat keretében mondhatták el véleményüket civil szervezetek, de lehetőség volt egyéni vélemények megjelenítésére is. A kormányzati portál mellett ennek egyes civil fórumok is lehetőséget biztosítottak.

http://www.civil.info.hu/modules.ngo?name=DownloadsCd_op=viewdownload&cid=16

<http://www.civilegyuttmukodes.hu/civilstrat/cindex30-10-02.html>

Letöltések: 2004. 5. 25.

²⁵ Bár az Országos Civil Érdekképviselőlet még 2003-ban létrejött, mégsem vált átfogó kezdeményezéssé. Információk bővebben:

<http://www.osszefogas.nonprofit.hu/rovat/17.html?archivum=> Letöltés: 2008.9.10.

A kormány közreműködik a működésükhöz elengedhetetlen pénzügyi források megteremtésében.

A nyitott jogalkotás szellemében biztosítja részvételi lehetőségüket a jogszabályok előkészítésében és véleményezésében, a jogszabályi feltételek megteremtésével elősegíti bekapcsolódásukat a területfejlesztés és a regionalitás folyamataiba. A kormány kész a szektor legitim, választott képviselőivel az egyenrangú kapcsolat kialakítására.

A kormány a közigazgatás valamennyi szervétől elvárja a fenti elvekkel való azonosulást, és szemléletével, intézkedéseivel követendő példát mutat az önkormányzatoknak.

A kormányzat civil stratégiájának elemei az alábbi témákat ölelik fel:

1. A kormány átláthatóvá, konzisztenssé és egyszerűbbé teszi a civil szervezetek működését, gazdálkodását meghatározó jogszabályokat, és ennek érdekében gondoskodik a szükséges törvényjavaslatoknak az Országgyűléshez történő benyújtásáról.
 - Szükséges a civil szervezetek létrejöttét és működését szabályozó státusztörvények (egyesülési jogról szóló törvény, Polgári Törvénykönyv) módosítása, a megváltozott körülményekhez történő igazítása. Meg kell vizsgálni a civil szektor átfogó törvénye kezdeményezésének szükségességét és lehetőségét.
 - A Polgári Törvénykönyv folyamatban lévő reformja keretében, illetve ahhoz kapcsolódóan mérlegelni kell egy önálló alapítványi törvény megalkotásának lehetőségét.
 - Öt év tapasztalatainak birtokában elemezni kell a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény hatályosulását, és el kell végezni annak felülvizsgálatát, valamint a belső jogharmonizációt.
 - Az államháztartás rendjéről szóló törvényben és kormányrendeletekben pontosítani szükséges a közhasznú szervezetekhez történő feladat-kihelyezés, a közfeladat ellátásában történő együttműködés eljárási és pénzügyi szabályait.
 - Át kell tekinteni az úgynevezett „1 %-os” törvényt (1996. évi CXXVI. tv.)

Különösen meg kell fontolni:

- a kedvezményezettek körének „civilizését” (jelenleg ugyanis alapprogramok, költségvetési intézmények és egyéb szervezetek is lehetnek kedvezményezettek);
 - meg kell teremteni annak a feltételét, hogy az adózók által nem rendelkezett 1 % is a civil szektor érdekeit szolgálja (amint az a másik 1% esetében az egyházak javára már megtörtént).
- A számviteli szabályok felülvizsgálata mellett szükséges a működési és gazdálkodási jogszabályok bevételi nagyságrend szerinti differenciálása, hiszen a nonprofit szervezetek közel felének (48,5 %) bevétele nem éri el az évi 500 ezer forintot. A számviteli törvény szerinti egyéb szervezeteknél évi 50 millió forint bevétel alatt továbbra is lehetséges az egyszeres könyvvitel választása.
2. A kormány érzékelhetően növeli a civil szervezetek részére biztosított források nagyságrendjét, és ennek érdekében gondoskodik a szükséges törvényjavaslatoknak az Országgyűléshez történő benyújtásáról. Cél, hogy a kormányzati ciklus végére a szektor összbevételén belül a költségvetési eredetű bevétel elérje az európai uniós országok alsó határát, a 40 %-ot! Ezzel egyidejűleg a kormányzat biztosítja és számon kéri a közpénzek pályázhatóságának, odaítélésének és felhasználásának nyilvánosságát:
- A költségvetési eredetű pályázati forrásokhoz történő hozzájutás mellett egyre inkább növelni kell a normatív támogatásokat, és csökkenteni szükséges az egyéni elbírálású döntéseket. Ennek objektív alapja a közfeladatok ellátása szektorsemlegességének megvalósítása.
 - A közfeladatok átvállalásával, kihelyezésével párhuzamosan biztosítani szükséges az ezzel járó források átadását is.
 - Tételesen szükséges elvégezni az éves költségvetési törvényben nevesített támogatások felülvizsgálatát, ki kell alakítani a követhető rendező elvet.
 - Meg kell követelni a kizárólag állami (költségvetési) alapítású alapítványok közalapítvánnyá történő átalakulását, és ettől kell függővé tenni a további finanszírozást.
 - A kormány törvényjavaslatot nyújt be a Nemzeti Civil Alapprogram létrehozására. Az alapprogram forrását képezi az adózók által nem rendelkezett Szja 1 % és más bevételek. A Nemzeti Civil Alapprogramból

támogatások odaítélését végző testületekben többséget kell biztosítani a civil szektor képviselőinek. A Nemzeti Civil Alapprogram létrehozása nem jár együtt más civil források csökkentésével.

- Külön problémát jelent a feladat-átvállalásokhoz nem jutó, a programfinanszírozást biztosító pályázatokon esélytelen, többnyire egy-egy kisközösségnek fontos (de a civil lét tekintetében rendkívül hasznos) kis szervezetek működési támogatása. A Nemzeti Civil Alapprogram (és az ehhez hasonló számos helyi alap) erre is megoldást jelent.
- Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy a civil szervezetek vállalkozási eredményük cél szerinti tevékenységre történő visszaforgatása esetén mentesüljenek a visszaforgatott hányadot terhelő társasági adó megfizetésének kötelezettsége alól.

3. A civil szervezetek részesei és aktív közreműködői lesznek az ország jövőjét meghatározó stratégiai kérdések eldöntésének. A kormányzati ciklus kiemelkedően legfontosabb sorskérdése Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz. Az ország csatlakozása a magyar civil szektor integrációját is jelenti, amelynek során minden egyes állampolgár és minden egyes civil szerveződés is illeszkedik az európai dimenziókba. A szektor szervezetei különösen sokat tehetnek a referendum sikeréért, az uniós ismeretek lakosságnak szóló interpretálásában. E területen különösen fontos:

- az Unióban működő politikák integrálásának hatásai a gazdaságra;
- az áru, a szolgáltatás, a személyek szabadsága és a tőke szabad mozgása a civil szektor szempontjából;
- a nemzetközi fejlesztési és segélyszervezetekkel való kapcsolatfelvétel, és a civil szervezetek számára igényelhető sokszínű uniós támogatások;
- a kormányzat segítsége az uniós források civil szervezetek számára történő hatékony eléréséhez;
- az Európai Unió állásfoglalásainak és iránymutatásainak beépítése a magyar jogszabályokba;
- a nemzeti érdekek és az európaiság egyidejű megjelenítése.

A szektor függetlenségének biztosítása, a civil szervezeteknek átadott források és támogatások átláthatósága, a civil szolgáltatások professzionalizmusa egyformán fontos uniós elvárások. A kormány a jogszabályalkotás és a szektorral történő együttműködése során érvényesíti ezeket a normákat.

4. A központi költségvetés forrásaiból pályázati támogatást elnyerő civil szervezetek egységes nyilvántartása lehetőséget teremthet a párhuzamos finanszírozások kizárására, illetve a társfinanszírozási rendszer fejlesztésére és nyomon követésére, a finanszírozási mechanizmus aránytalanságainak, hiányainak, területi következetlenségeinek, ágazati eltéréseinek feltárására. Távlati cél a köztartozások nyilvántartásának egyszerűbbé tétele, a támogathatósági igazolások bürokratizmusának csökkentése.
5. A szektor komoly erőforrása lehet a magánadományozás és az önkéntesség. A magánszemélyek ma a hatályos Szja törvény szerint készpénztámogatásuk 30 %-át igényelhetik vissza az adójukból, a közhasznú szervezetek esetében maximum 50 ezer, a kiemelkedően közhasznú szervezetek esetében maximum 100 ezer forint határig. Ezek a tételek nem ösztönzők. A magánszemély sem dologi adománya, sem önkéntes munkavégzése után nem juthat kedvezményhez. Stratégiai cél, hogy a magánszemélyek növekvő mértékben járuljanak hozzá a civil szervezetek forrásaihoz, ezért a következőket szükséges mérlegelni:
 - az Szja szerint adózó támogató adományának növekvő részével csökkenthesse adóját;
 - az önkéntes munka nagyobb társadalmi megbecsülését, az önkéntes munkát ösztönző törvényi rendelkezések meghozatalát.
6. A kormányzati stratégia fontos eleme, hogy a szektor feltételrendszerét kialakító, annak érdekeit szolgáló jogszabályok, intézkedések a civil szervezetek közreműködésével és javaslataival készüljenek el. Mind kormányzati, mind szakminisztériumi szinten szükséges megteremteni azokat az együttműködési mechanizmusokat és kommunikációs csatornákat, amelyek az interaktív kapcsolattartást biztosítják. Empátiával és toleranciával kell fogadni a sokszínű, gyakran egymásnak ellentmondó, egymással rivalizáló véleményeket. A civil szektor feltételrendszerének nagyon fontos eleme az a megértő attitűd, amellyel a kormányzat és a kormányzati szervek képviselői viseltetnek az államigazgatásban gyakran járatlan civilek iránt. Ezt elősegítendő a közigazgatási szakvizsga, illetve a szakmai képzések részévé kell tenni a civil szektorral és a nonprofit szervezetekkel kapcsolatos ismereteket.
7. Miután a civil szervezetek – eltérő nagyságrendben ugyan – az élet minden területén jelen vannak (oktatás, kultúra, egészségügyi és szociális ellátás, környezetvédelem, közbiztonság, sport, településfejlesztés, fogyasztóvédelem,

emberi jogok védelme stb.), a szektort érintő jogszabályokon kívül természetes módon kapcsolódnak a nyitott jogalkotás teljes folyamatába. A megalkotásra kerülő lobbytörvény és érdekképviselési törvény külön fejezetben foglalkozzon a civil szervezetek lehetőségeivel.

8. A magyarországi civil szektor 2000-ben 62,5 ezer munkaviszonyban állót foglalkoztatott, és a közreműködő önkéntesek száma meghaladta a 400 ezer főt. Mind a foglalkoztatottak, mind az önkéntesek száma – a közfeladatok tudatos áthelyezése és átvállalása következtében is – törvényszerűen növekszik a jövőben, és ez a munkahelyek teremtésének új színtere is lehet. A humánerőforrás fejlesztése a civil szektorban is követelmény. A felsőoktatásban és a szakképzésben egyaránt lehetséges és szükséges a civil társadalmi és nonprofit szakmai ismeretek oktatása akkreditált, illetve OKJ-s képzési keretek között. A szféra iránt érdeklődő jövőbeni diplomások részére célszerű az ösztöndíjak és külföldi tanulmányutak lehetőségének bővítése, ugyanakkor nem lehet stratégiai cél önálló nonprofit szakok indítása.
9. A kormányzati informatika érdemi és sokoldalú felhasználói, az információs társadalom kialakításában a kormányzat komoly partnerei lehetnek a civil szervezetek. A Teleházak, a Civil Szolgáltató Központok, a civil informatikai kezdeményezések a helyi civil közösségek legfontosabb információs bázisai, amelyek az interaktív információcsere, az elektronikus ügyintézés megteremtői és folytatói is lehetnek. E tevékenységre alkalmasak a közművelődés intézményei, valamint a vállalkozási formában működő informatikai bázisok is. A kormányzat stratégiai célja és elemi érdeke is ezen szervezetek helyzetbe hozása, az objektív feltételek kialakításában való közreműködés.
10. A kormány időszerűnek és fontosnak tartja, hogy a megyeszékhelyek után a fővárosban is létrejöjjön a Budapesti Régió Civil Szolgáltató Központja. Ezt kész – az autonómia tiszteletben tartása mellett – anyagi eszközökkel is támogatni, együttműködve a fővárosi önkormányzattal.
11. A kormány a társadalomban – így a civil szektorban is – lezajló folyamatok valós értékelésekor nem nélkülözheti a statisztikai adatszolgáltatást és a kutatásokat, beleértve a közzétételt és a hozzáférést. A szektor általános tendenciáinak érzékelésén túl különösen fontos azon specifikus kutatások ösztönzése és támogatása, amelyek a közszolgáltatások átvételének hatását, az uniós

csatlakozás következményeit, az önkéntességet, a társadalom demokratizálódását – és ezekben a civil szerepvállalást elemzik.

12. A kormány és a civil szektor közötti partneri viszony szükségessé teszi a szektor legitim képviselőt, amelynek kialakítása a civil társadalom belügye. A kormányzat alapvető stratégiai érdeke az, hogy ennek autonóm kialakításához megadja az igényelt támogatást. Az eddigi sikertelen próbálkozások, a jelen helyzetben zajló szenvedélyes viták nagyfokú tapintatot és önkorlátozást igényelnek, ugyanakkor a legitim civil képviselő megoldatlansága vagy hosszadalmas elhúzódása a szektornak sem érdeke. E civil érdekképviselő jogosítványai lehetnek:

- részvétel a szektorális jogszabályok előkészítésében;
- a Nemzeti Civil Alapprogram civil oldalának delegálása;
- az éves költségvetési törvényekben a civil szektorhoz kapcsolódó fejezetek véleményezése;
- a szektorális szintű érdekek megjelenítése a társadalmi párbeszéd kormányzati szintű testületei előtt, a különböző érdekérvényesítési eljárásokban és folyamatokban;
- az állami tevékenységek továbbfejlesztésének kezdeményezése;
- minden olyan érdekképviselői funkció gyakorlása, amelyet az érdekképviselő szükségesnek tart.

13. A kormány és a majdani civil képviselő a szektor szakértőinek bevonásával megvizsgálja egy civil köztestület létrehozásának társadalmi szükségességét és törvényi feltételeit. E köztestület feladatai lehetnek többek között:

- közreműködik a civil szervezetek nyilvántartásában;
- véleményt nyilvánít a közhasznú jogállás elbírálásában;
- ellátja az ezzel kapcsolatos felügyeletet;
- gyűjti, nyilvántartja a közhasznúsági jelentéseket és az 1 % felhasználásáról szóló beszámolókat;
- megkeresésre szakkérdésekben közreműködik a nyilvántartási és törlési eljárás, valamint a törvényességi felügyeleti, számvevőszéki, adóhatósági, közigazgatási eljárás során;
- kiadja a Köztámogatási Értesítőt;
- szakértői tevékenységet lát el civil szakmai kérdésekben;

- megkeresésre jogi információs tevékenységet, jogigazolást, jogvitát megelőző döntnöki funkciót lát el;
- szolgáltatásokat (információ, pályázatok, jogi és pénzügyi tanácsadás, képzés stb.) nyújt a civil szervezeteknek.

14. Az egységes civil kormányzati stratégia kialakításának felelőse és a koordinátora a MEH KITKH²⁶ Civil Kapcsolatok Főosztálya, amely egyidejűleg ellátja a Civil Koordinációs Tárcaközi Bizottság titkársági feladatait. A főosztály kapcsolatot tart a minisztériumok civil kapcsolatokkal foglalkozó szervezeti egységeivel. Képviseli a kormányzatot a szektor szereplőivel folytatott találkozókban, a civil szférát átfogó rendezvényeken.

Ebben az ún. első civil stratégiában foglaltak jelentős részét a kormány beváltotta (lásd 5. táblázat), pozicionálva ezáltal a civil szervezeteket az állam – üzleti szféra – civil társadalom háromszögében is. Valamint erősítve a civil szervezetek öndefiníciós képességét, és szerepüket a hazai döntéshozatali folyamatokban.

Fontos azonban azt is látni, hogy a kormányzati – civil kapcsolatok strukturálásának kezdeményezésével egyidejűleg történt az Európai Unió csatlakozás, amely elvárásai között is egyre hangsúlyosabban szerepelt a civil társadalommal történő együttműködés kialakítása és elősegítése. Erre jó példa a civil szervezetek delegálásának szükségessége az Európai Előcsatlakozási, majd később a Strukturális Alapok monitoring bizottságaiba.

6.2.2 A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei 2006–2010

A 2006-ban készült a „második civil stratégia”, mely *A Kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei* munkacímet kapta, s amelynek végleges formája a 1065/2007 (VIII.23.) Kormány határozat a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztését szolgáló egyes intézkedésekről²⁷ címmel került kihirdetésre.

A dokumentum az alább bemutatandó elemeket tartalmazza, öt téma köré történt a felépítése.

²⁶ Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Informatikai és Társadalmi Kapcsolatok Hivatala (2002-2004)

²⁷ www.civil.info.hu/modules/Orders/cat/61 Letöltés ideje: 2008.7.21.

1. A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének alapelvei

Az erős civil társadalom a demokratikus társadalomszerveződés alapja és fokmérője. Fontos, hogy a civil szervezetek a közéleti gondolkodás közegébe vonják be az állampolgárokat, terepet adjanak a közvetlen, részvételi demokráciának. A civil szervezetek a társadalmi integráció, a kohézió, az emberi szolidaritás, az öntevékenység és társadalmi felelősségvállalás hatékony műhelyei.

A kormány a társadalom előtt álló célok megvalósításában, a közjó szolgálatában – tiszteletben tartva a civil szféra függetlenségét – partnerének tekinti a civil szektort. Nélkülözhetetlennek tartja a kormányzati és helyi hatalom feletti civil ellenőrzést, az állami-önkormányzati, a piaci és civil szervezetek közötti munkamegosztást és együttműködést. Megadja a segítséget ahhoz, hogy a szektor szolgáltatást végző szervezetei hatékonyan részt tudjanak venni a köz-feladatok ellátásában.

2. A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének pillérei

A kormány tevékenyen részt kíván vállalni a civil szektor egyre hatékonyabb működésének biztosításában, az ehhez szükséges feltételrendszer megteremtésében. A civil szféra tagoltságát, sokszínűségét elismerve, a szolgáltató, az adomány- gyűjtő- és osztó karitatív, valamint az érdekképviselői szervezetekkel és azok szövetségeivel kívánja a kapcsolatait elmélyíteni. Ennek érdekében a következő kiemelt területeken kíván intézkedéseket hozni:

- 1) a társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése,
- 2) a jogi környezet felülvizsgálata és szükség szerinti átalakítása,
- 3) a civil szervezetek hatékony működésének elősegítése,
- 4) az állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtése,
- 5) az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban a civil szervezetek részvételének elősegítése.

2.1. A társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése

Továbbra is biztosítani szükséges, hogy a civil szervezetek működési feltételrendszerét kialakító, annak érdekeit szolgáló jogszabályok, intézkedések a

civil szervezetek tényleges közre-működésével készüljenek el. Ezen túl azonban a jogszabály-előkészítés teljes vertikumában, minden ágazat keretében a nyitott jogalkotás elvei szerint szükséges eljárni.

Biztosítani kell annak eljárási, szervezeti és technikai feltételeit, hogy a nyitott jogalkotás elvének megfelelő - a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben és az elektronikus információ-szabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben meghatározott - követelmények a civil szervezetek vonatkozásában is egyre szélesebb körben reálisan teljesíthetők legyenek.

A Kormány biztosítja azoknak az elektronikus csatornáknak a működtetését, karbantartását és fejlesztését, amelyek a gyors és tömeges információ-áramlást, interakciót teszik lehetővé.

A területfejlesztés és a szociális igazgatás regionális folyamataiban törvény biztosítja a civil szervezetek döntési folyamatokban való részvételét. Az ehhez hasonló törvényi, intézményi, eljárási részvételi garanciák kiépítését más ágazatokban is meg kell kezdeni, és a már működő ilyen mechanizmusokból ki kell iktatni azokat a formális elemeket, amelyek gátolják a tényleges civil részvételt.

A civil társadalommal kapcsolatos kormányzati kommunikációs tevékenységnek arra kell irányulnia, hogy a civil szervezetek időben és érdemben kapják meg a szükséges tájékoztatást a kormányzati döntéshozatali folyamatok állásról, magukról a döntésekről, továbbá a döntés-végrehajtási szakaszokban történő civil részvétel lehetőségéről és gyakorlásuknak konkrét módjairól, technikájáról.

A közhatalmi döntéshozatali folyamatokban elő kell segíteni a civil tapasztalatok és javaslatok intézményes megjelenítését szolgáló megoldások alkalmazását. Biztosítani kell a kormányzat valamennyi döntéshozatali szintjén az együttműködési mechanizmusok, fórumok és kommunikációs csatornák folyamatos működését.

A kormányzat segíteni kívánja a közhatalmi döntéshozatal és a közigazgatás minden szintjén a civil együttműködések és civil érdekképviselések megjelenését és működését. Ezek tevékenységét a kormányzati cselekvés megalapozottságát, valamint a kormányzás minőségi színvonalát biztosító fontos körülménynek, és nem a kormányzást akadályozó tényezőnek tekinti. A civil fórumok, kerekasztalok, tanácsok, együttműködések, érdekképviselések körében a

kormányzat nem "jelöli ki" semmilyen módon a civil partnereket, hanem a civil szektor érintett részének kiválasztásos, legitimációs folyamataira bízva a civil képviselő kérdéseinek megoldását. A kormányzati struktúrákban intézményesült és civil részvétellel működő testületekben az állami fél által történő behívást, kinevezést, felkérést – ahol annak feltételei adottak – az érdekelt civil szervezetek által választott vagy delegált civil képviselővel kell felváltani. Elő kell segíteni az ágazati-civil kapcsolatok kiszélesítését, az ágazati civil együttműködési megállapodások létrejöttét. Az érdekelt civil szervezetek körének meghatározása objektív mutatókon, normatív feltételeken vagy a civil szervezetek önminősítésén kell, hogy alapuljon.

A Kormány a kormányzat civil szférával kapcsolatos stratégiájának és gyakorlati intézkedéseinek koordinációja érdekében civil koordinációs tárcaközi bizottságot működtet.

A minisztériumokban, kormányhivatalokban, központi hivatalokban a Kormány gondoskodik a civil kapcsolatokért felelős szervezeti egység kijelöléséről, ezáltal biztosítva az adott területhez kapcsolódóan a civil szférával történő együttműködést. Elő kell segíteni azt a folyamatot, amelynek eredményeképpen az önkormányzatoknál is kiszélesedik a civil kapcsolatok, a civil együttműködések, a közszolgáltatás-ellátásban történő civil részvétel lehetősége.

A kormány a civil szektorból eredő kezdeményezés esetén segíti a civil szektor legitim képviselőjének létrehozását, valamint kész a kormány és a civil szektor közötti megállapodás megkötésére.

2.2. A jogi környezet felülvizsgálata és szükség szerinti átalakítása

A civil szektorra közvetlenül vonatkozó jogi szabályozás fejlesztését, korszerűsítését az alábbi irányokban kell kutatással, hatástanulmánnyal és koncepciókészítéssel, továbbá a már meglévő elemzések, kimutatások felhasználásával, aktualizálásával előkészíteni:

Meg kell teremteni az alapítványok és a társadalmi szervezetek nyilvántartására vonatkozó jogi szabályozás egységességét, amely lehetőséget ad az egységes terminológia kialakítására és alkalmazására is.

A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény elfogadásával jogilag szabályozottá vált az állami és önkormányzati közfeladat ellátásban történő civil részvétel egyik fontos formája, a közérdekű önkéntesség. A Kormány támogatni kívánja az önkéntesség valamennyi formájának elterjedését, ezért előmozdítja az önkéntes tevékenységekről tájékoztató ügyfélszolgálatok kialakítását, valamint a fogadó szervezetek képzését. Fel kell tárni az önkéntesség lehetőségeit a munkaerő-piacról kiszorult személyek reintegrációjában, illetve meg kell teremteni az állami intézményekben végzendő önkéntes tevékenység ágazati feltétel-rendszerét.

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény létrehozta a közhasznúsági rend-szert, amelynek tervezett funkciói nem valósultak meg maradéktalanul. A közhasznúsági mi-nősítést ezért újra kell gondolni és a szabályozást egyszerűsíteni kell.

A civil szervezetek működésének fontos forrása a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlása. E támogatási rendszer 1997 óta nyújt lehetőséget az adózók számára, hogy adójuk egy részével non-profit szervezeteket támogassanak. A nyilvánosság, felhasználás, kedvezményezett kör kérdése, ennek megnyugtató rendezése vagy újraszabályozása meghatározó az 1%-os rendszer fejlődése szempontjából. A szabályozást a gyakorlati tapasztalatok alapján pontosítani kell.

Szükséges a számviteli, adózási, működési és gazdálkodási jogszabályok felülvizsgálata. A jogi személyiséggel rendelkező civil szervezetek (társadalmi szervezetek és alapítványok) 44 %-ának bevétele nem éri el az évi 500.000,- Ft összeget, ezért indokolt az alacsony költségvetésű egyesületek és alapítványok számára – bevételi értékhatár alapján – egyszerűbb számviteli, könyvviteli szabályokat kialakítani.

A Kormány a jogszabályi környezet felülvizsgálatával elő kívánja segíteni a nonprofit szervezetek bírósági nyilvántartásának egyszerűbb és gyorsabb elérését, illetve a bírósági kivonat-okhoz történő szélesebb körű hozzáférés lehetőségét.

Meg kell teremteni továbbá, a teljes körű elektronikus pályáztatás bevezetésének és működtetésének jogi feltételeit.

A hazai szervezetek nemzetközi szintén való működésének, együttműködésének elősegítése érdekében a Kormány előkészíti az Európa Tanács 124. sz. „Európai egyezmény a nemzetközi nem-kormányzati szervezetek jogi személyiségének elismeréséről” szóló dokumentumhoz való csatlakozást.

2.3. A civil szervezetek hatékony működésének elősegítése

A civil szervezetek működési hatékonyságának és informáltságának növelése, továbbá felkészültségének és naprakészségének biztosítása érdekében a kormány támogatja a civil szolgáltató központok hálózatának működését és fejlesztését, tevékenységük más szolgáltató hálózatokkal való harmonizációját.

A civil szolgáltató hálózatok kormányzat által támogatott legfőbb funkciói:

- a szervezetek működési hatékonyságának növelése tanácsadásokkal, képzésekkel és információszolgáltatással;
- a civil szektoron belüli információáramlás és együttműködés erősítése és a szolgáltató hálózatok közötti munkamegosztás fejlesztése;
- a civil szektor, valamint az államszervezet közötti párbeszéd útjainak kialakítása, a kooperáció elősegítése;
- a civil részvételhez, a közszolgáltatás-ellátásban történő közreműködéshez szükséges tanácsadás és szakértői segítség nyújtása.

Biztosítani és fejleszteni kell az évenkénti teljeskörű nonprofit statisztikai adatfelvételt és a már kialakított statisztikai módszerek és elemzések fenntartását, annak érdekében, hogy a civil szektoron belüli mozgások és változások évről évre követhetők legyenek.

A Kormány támogatja a jogszabályok döntés-előkészítő vizsgálata mellett az utólagos hatás-vizsgálatokat, valamint a civil szektor (ön)értékelését és fejlődését elősegítő alkalmazott kutatásokat.

A Kormány továbbra is támogatja a civil szektorban zajló folyamatokra irányuló kutatásokat, különös tekintettel azokra a körülményekre és tényezőkre, amelyek közvetlenül vagy közvetve érintik a civil társadalom

közfeladat-ellátásban történő részvételét, az állami-civil illetve önkormányzati-civil együttműködést.

Tekintettel a civil szektor foglalkoztatási kapacitásának bővülésére, a kormány ösztönzi és elősegíti a felsőoktatásban és a felnőttképzésben a nonprofit ismeretek oktatását, tananyagok és tankönyvek, taneszközök fejlesztését, valamint a távoktatási formája kialakítását.

A közigazgatást érintő képzési területeken intézményesíteni kell a civil kapcsolatok fejlesztéséhez szükséges szakmai ismeretek oktatását. Biztosítani kell a közigazgatásban dolgozók képzési, továbbképzési rendszerében az alapvető, civil szektorral kapcsolatos ismeretek elsajátítását.

2.4. Az állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtése

A Kormány áttekinti és egységesíti az államháztartás támogatásokra vonatkozó szabályait, és törekszik arra, hogy a megteremtse a szektorsemleges, egységes szabályozást, amely tartalmazza a közpénz felhasználásának megfelelő garanciákat, lehetővé teszi a támogatási céltól és támogatási összegtől függő differenciált eljárási szabályok alkalmazását. A szabályozás során a párhuzamos finanszírozások megszüntetésére, a működést finanszírozó források minimalizálására (kivétel Nemzeti Civil Alapprogram) megkülönböztetett figyelmet kell fordítani.

A Kormány, intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy a civil szervezetek támogatására rendelkezésre álló források döntő része ne egyedi támogatásként, hanem pályázati keretben vagy normatív módon egységes elvek alapján kerüljön elosztásra. Ezáltal biztosítható az egységes megmértetés és a fokozott nyilvánosság követelménye.

A központi költségvetés forrásaiból pályázati támogatást elnyerő civil szervezetek részére nyújtott központi költségvetési támogatások egységes nyilvántartásának kialakítása lehetőséget ad a társfinanszírozási rendszer nyomon követésére és fejlesztésére, a finanszírozási mechanizmus aránytalanságainak, hiányainak, területi következetlenségeinek, ágazati eltéréseinek feltárására. Ennek a módszernek az alkalmazása hosszú távon elő tudja segíteni a támogatási összegek ésszerűbb, hatékonyabb és célirányosabb felhasználását,

valamint a visszaélések kiszűrését. A civil szervezeteknek nyújtott támogatások mellett azok felhasználásáról, hasznosulásának eredményéről is tájékoztatni kell a nyilvánosságot.

A magánadományozás jelenlegi szabályai nem ösztönzik a filantróp magatartást, a magán-adományok, bár összecszerúságukban növekedést mutatnak, arányuk visszaszorulóban van a civil szervezetek bevételi szerkezetében. Szükséges ezért az adományozás, mint személyes és társadalmi érték megbecsülésének, megjelenítésének, a jó példák célzatos fölmutatásának ösztönzése.

A Kormány a pályázati rendszerek egyszerűsítése, a pályázati folyamatok gyorsítása érdekében a civil szervezetek állami támogatása terén – az esélyegyenlőségi szempontokat figyelem-be véve – fokozatosan megteremti az elektronikus pályáztatás lehetőségét. Fenntartja és összehangolja azt a praktikus képzési rendszert, amely megnöveli a civil szervezetek pályázati, így többek között EU-forrásokhoz való hozzáférési esélyeit.

A működési tapasztalatok birtokában a kormányzat koncepciónálisan áttekinti a Nemzeti Civil Alapprogram szerkezetét, és eljárásrendjét, annak érdekében, hogy a rendszer működése rugalmasabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá váljon.

2.5 Állami és önkormányzati feladatok kihelyezése

A Kormány a civil szervezetekkel kapcsolatos kormányzati tevékenység meghatározó elemének azt tekinti, hogy az államnak tartósan szüksége van közfeladatai magas szintű ellátásához a civil szektor erőforrásaira (humán, szellemi, anyagi, technikai, eljárási és információs értelemben egyaránt). Ezért a humánerőforrás fejlesztés az egészségügy, az oktatás, a szociális ellátás, a kultúra, az esélyegyenlőség biztosítása, valamint a környezet és természetvédelem terén elő kell segíteni a civil szervezetek állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban törté-nő részvételét.

A közfeladat-ellátás széles értelemben magába foglalja a jogszabályba foglalt állami és ön-kormányzati feladatok közvetlen gyakorlásán túl az olyan általánosabb állami feladatokat is, mint a közhatalmi döntéshozatal optimális előkészítése, a nyitott jogalkotás elveinek megfelelő jogszabály-előkészítés, a közfeladatok gyakorlásának és végrehajtásának ellenőrzése, a valóságos

társadalmi folyamatokról jelzőrendszer és információs rendszer működtetése, a közfeladat-ellátás folyamatainak fejlesztéséhez szükséges innováció biztosítása.

A közfeladat-ellátásba történő civil forrásbevonás, a közfeladatok ellátásába történő állami - civil együttműködés fejlesztése érdekében a civil kapcsolatok fejlesztésének meghatározó iránya egyfelől a civil részvétel előtt álló jogi, eljárási, adminisztrációs, anyagi és technikai akadályok lebontása, másfelől pedig az együttműködésekhez szükséges információs, szervezeti, intézményi és eljárási feltételek (auditált rendszerek, minőségbiztosítási feltételek, szakmai és pénzügyi standardok), segítségük biztosítása.

5. táblázat: A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztési irányai

A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztési irányai	
2002-2006 <i>Kormányzati civil stratégia</i>	2006-2010 <i>Kormányhatározat a tervezett intézkedésekről</i>
<ul style="list-style-type: none"> - a nonprofit szektor állami támogatásának 40%-ra növelése* - A Nemzeti Civil Alapprogram létrehozása* - Az önkéntesség fejlődésének elősegítése, az önkéntes törvény létrehozása* - Jogszabályok nyitott vitája, nyitott jogalkotás* - Nonprofit képzés, oktatás, kutatás támogatása* - Budapesti Régió Civil Szolgáltató Központ létrehozása* - A szabályozás egyszerűsítése és konzisztensé tétele - A nonprofit nyilvántartása fejlesztése - A magánadományozás adókedvezményeinek növelése - Készség a civil társadalommal kötendő megállapodás (az angol mintájú „Compact”) aláírása 	<ul style="list-style-type: none"> - Civil információs portál létrehozása, amelyen keresztül elérhetőek a jogszabálytervezetek, pályázati kiírások, támogatási adatok - Közhiteles nonprofit nyilvántartás létrehozása és elektronikus lekérdezhetőségének biztosítása - Az elektronikus ügyintézés lehetőségeinek megteremtése a civil szervezetek számára, az adminisztrációs terhek csökkentése - A nonprofit szektor statisztikai számbavételének biztosítása - A civil szervezetek nemzetközi szerepvállalásának és integrációjának segítése - Kétévenkénti minisztériumi civil cselekvési tervek készítése - Párhuzamosságok megszüntetése, hatékonyság növelés a civil szervezeteknek nyújtott állami finanszírozású szolgáltatásokban
*Megvalósult tervek	

Forrás: Kuti (2008)

6.2.3 Magyar civil szervezetek az EGSZB-ben

Fontos megemlíteni, hogy az uniós csatlakozással a magyar szervezetek is új feladatokat kaptak – amellet hogy egyre aktívabban jelennek meg a szolgáltatások piacán, akár közfeladatokat is átvállalva –, fontos szerepük lett például az uniós források lehívását előkészítő és kivitelező szakmai, tanácsadó fórumokban, ahova is kötelező a (reprezentatív) ágazati civil szervezetek képviselőinek delegálása. Mivel ez egy új „tanulási folyamat” a hazai szintén mind a civil szervezetek, mind a kormányzati szereplők számára, így nem zökkenőmentes, olykor konfliktusoktól terhes is.

Ugyanakkor a konfliktusos helyzetek előre is lendíthetik az együttműködéseket, mert teret engednek a kormányzati viselkedésminták megváltoztatására, új szemléletmódok kialakítására. Ennek egyik eklatáns példája a Nemzeti Fejlesztési Terv társadalmi egyeztetése kapcsán zajlott a civil szervezetek és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal között 2005-ben, s amely precedensértékkel bírt a jövőbeni egyeztetések mechanizmusának (és kikényszeríthetőségének) kapcsán²⁸.

Ebben az időszakban, mármint a társulást (1994), majd a csatlakozást (2004) követően a magyar civil szervezetek is egyre nagyobb arányban jelennek meg és csatlakoznak az európai uniós ernyőszervezetekhez és érdekcsoportokhoz. Mivel ezen együttműködések számosságáról és hatékonyságáról nincs számszerű adat, így ezeket csak szubjektíven lehet megítélni.

Ahol viszont a magyar civil szervezeti képviselők hatékonysága és aktivitása – ha nem is „mérhető”, de – mindenképpen látható, az az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Harmadik Csoportjában („Egyéb érdekelttségű csoport”) történő munkájuk. Bár a EGSZB-be történő delegálás – általában – a tagállamok kormányainak joga, s mivel nem szabályozott, így minden tagállamban eltérő; a kiválasztás – hazánkban – a munkaadói és munkavállalói oldalak (csoportok) esetén az Országos Érdekegyeztető Tanáccsal történő egyeztetésen alapul, a Harmadik Csoportba történő delegálás nem egyértelmű. Mégis a magyar harmadik oldalbeli delegálási mechanizmus volt eddig a legdemokratikusabb az EGSZB történetében, mivel nyílt felhívás alapján, ún. pályáztatással történt kijelölés helyett.

²⁸ www.cnn.hu Letöltés: 2008.7.21.

A civil szervezetek bevonásának struktúrája a EGSZB-be, úgy tűnik, nemzeti felosztáson alapul. Ez nem segíti elő az európaiság kialakulását, de mégis, a nemzeti kereteket, szabályozásokat nem hagyhatjuk figyelmen kívül. Ennek az az oka, hogy mint például az EGSZB – képviselők kiválasztásának esetében is, a helyi kormányzat az, amely átlátja a hazai viszonyokat. Az Uniónak ebbe kevés belevetése lehet, éppen ezért nem várható el, hogy a nemzeti szint kimaradjon az irányításból.

Az uniós csatlakozás sikerének egyik kulcsa, hogy a magyar civil társadalom mennyire képes integrálódni az európai szintű szervezetekbe és programokba. A Bizottságnak számos olyan pályázati kiírása létezik, amelyeken keresztül magyar civil szervezetek európai partnerekkel együtt forrásokat nyerhetnek tevékenységeik támogatására. Ezen túlmenően a magyar civil szervezetek is csak európai szintű szervezetek tagjaiként lesznek képesek az európai szinten érdekeik érvényesítésére, a közösségi döntések befolyásolására.

7. Összegzés

A civil társadalmi szervezetek döntő szerepet játszanak a demokrácia európai modelljének megteremtésében, egy olyan rendszerében, ahol az állampolgárok, ezen szervezeteken keresztül, élénken kifejezik elkötelezettségüket hazájuk gazdasági és társadalmi fejlődése, valamint a civil élet iránt.

Feladatuk ellátásakor, ezen szervezetek hozzájárulnak a civil társadalom részvételi modelljének fejlődésében a politikák alakítása és végrehajtása által úgy, hogy erősítik az extra-parlamentáris demokratikus struktúrákat, és növelik a bizalmat a demokratikus folyamat iránt. Ez mind az EU-n kívül és belül is igaz, a helyitől az európai szintig.

Ebben a kontextusban a részvételi demokrácia valóságának elismerése – például az Európai Alkotmányban – azt az alkotmányos elvet teszi bizonyossá, hogy az aktív, elkötelezett állampolgárok támogatása és teljeskörű részvétele, együtt azon szervezetekkel, akik ezt a véleményt továbbadják és részükről cselekednek, alapvetően fontos az európai integráció és fejlődés folyamatában.

Szervezetek az európai uniós térben

Az eltérő történelem, társadalmi berendezkedés és államigazgatási hagyományok miatt Európában az egyes országok civil társadalmának tulajdonságai különböző fejlődési utak megtétele után alakultak ki. Armstrong véleménye szerint az európai civil társadalom multiformális, multidimenzionális és többszintű.

Multiformális, mert ahány ország, annyi intézményi forma és erre vonatkozó törvényi szabályozás létezik, illetve annyi értelmezése van a civil társadalom és a civil szervezetek fogalmának. Multidimenzionális, mert a szervezetek sokféle szerepet töltenek be a közéletben. Végül pedig többszintű, mert lokális, regionális, nemzeti, illetve nemzetközi és európai szinten egyaránt működnek civil szervezetek, illetve civil szövetségek.

Más szempont szerint pedig az európai civil társadalom értelmezhető nemzeti civil szervezetek összességéként, melyben a különböző nemzetiségű civil szervezetek mind különböznek. Vagy értelmezhető transznacionális hálózatok sokaságaként, melyben a nemzeti karakterisztikák elmosódnak. (Armstrong [2002] p. 113.)

Európai civil szervezetnek lenni többet jelent annál, minthogy a szervezet tagjai különböző uniós tagállamok állampolgárai, mindez minőségi és mennyiségi jellemzőkkel is jár.

Az Unió országában a civil szervezeti formák jogi szabályozása nemzeti hatáskörbe tartozik. Ezek különbözősége a nemzetek között még az őket leíró társadalmi–politikai csoportosításon – amely az összehasonlító nonprofit szektor kutatás eredménye (Salamon–Sokolowski–List [2003]) – belül is nagy. A szervezeti formák palettája rendkívül színes, alapítványok, társaságok, közhasznú szervezetek mindenféle formában megtalálhatók.

A nemzeti szabályozások különbözősége gátja lehet egy egységes európai civil társadalom kialakulásának. Amellett hogy láthatóan minden országban mást takar a civil társadalom fogalma, más szerepet töltenek be a civil szervezetek, közigazgatási besorolásuk más és más, jogi környezetük különbözősége miatt pedig nehezebben alakulhatnak ki hosszabb távú vagy mélyebb szövetségek a civil szervezetek között..

Azon törekvések, amelyek megindultak európai szinten, és amelyek azt célozzák meg, hogy egységes szabályozás jöjjön létre, tesznek ajánlásokat az újonnan létrejövő európai szintű szervezetek jogi–gazdasági szabályozásának egységesítésére azáltal, hogy modellértékű alapító okiratokat és alapszabályokat dolgoznak ki és ajánlanak, elősegítve azt a folyamatot, amely az egységes jogi szabályozás felé vezet.

Úgy vélem, hogy mind **az Európai Egyesület (*European Association*)**, mind **az Európai Alapítvány (*European Foundation*)** mint jogi formák megalkotásának elmulasztása jelentős mértékben hátráltatja az európai civil társadalom egységesülését, a szervezetek Uniós szinten történő jogi egységesülését és kezelését.

A szervezett civil társadalom részvétele a döntéshozatalban

Az EU politikai intézményei, és némely esetben maguk a tagállamok is – váltakozó sikerrel – az uniós hatáskör bővítésének, fejlesztésének eszközeként használják fel a szervezett civil társadalmat.

A kérdéskörben kibontakozó viták fő kérdései az Európai Unió demokratikus deficitjének vizsgálata kapcsán egyrészt azt vizsgálják, hogy az EU hogyan tesz szert és bővíti hatáskörét, míg a másik kérdéskör arra kérdez rá, hogy milyen eszközökkel biztosítható a demokratikus legitimitást. A szervezett civil társadalom mindkét kérdéskör gerjesztette vitában részt vesz. A szervezett civil társadalom számára a kérdés és az egyet nem értés tárgya az, hogy milyen mértékű a jelentősége, valamint, hogy milyen hatást gyakorol, nem pedig az, hogy egyáltalán gyakorol-e hatást, van-e jelentősége.

A szervezett civil társadalom részvétele a döntéshozatalban csökkenti az EU demokratikus deficitjét. Hogy a szervezett civil társadalom mint pozitív szereplő (*agent*) jelenjen meg a demokráciákban (azaz hatásuk pozitív legyen mind az output, mind pedig az input legitimáció esetében), a politikai rendszereknek strukturálniuk kell a szervezett civil társadalom érdekeivel kapcsolatos elkötelezettségüket. A szabályozás megteremtése különös fontossággal bír az EU legitimációja számára, minthogy az Unió régóta igyekszik a részvételi demokrácia elemeinek erősítésére, hogy ezzel is ellensúlyozza a képviselői demokrácia szerkezeti gyengeségeit.

A többi politikai rendszerhez képest az EU-ban különösen magas a szervezett civil társadalom érdekétől való függés, éppen a részvételi demokrácia szerepe és az EU azon szükséglete miatt, hogy politikai és policy támogatásra tegyen szert. A demokratikus legitimáció érdekében részben emiatt, részben pedig, mert a szervezett civil társadalom sajátos érdekeket jelenít meg – melyek gyakran eltérnek a diffúz általános érdektől –, van nagy szükség egy kidolgozott szabályrendszerre, mely meghatározza a szervezett civil társadalom iránti elkötelezettséget. (Greenwood [2007])

Strukturált párbeszéd az Európai Unió és a civil szervezetek között

Az Európai Unió és a civil szervezetek ellentmondásos viszonyában csak az utóbbi évtizedben történt gyökeres változás: miközben folyamatosan bővült az EU-val együttműködő szervezetek száma, a velük kapcsolatos politika csak ekkor kezdett változni.

Bár a civil szervezetek, a civil társadalom iránti figyelem gyökerei már az 1957-es Római szerződés megkötésekor megalakított Európai Gazdasági és Szociális Bizottságban (EGSZB) felfedezhetők, a civil szervezetek felé fordulás csak az 1970-es évektől kezdődően jelentkezik. Az EGSZB megalkotásának célja az volt, hogy megteremtse a párbeszéd lehetőségét a munkaadók, a munkavállalók és az „egyéb érdekcsoportok” (ide tartoznak a civil szervezetek képviselői is) között. Az EGSZB feladata, hogy szakértői vélemények révén tanácsokkal segítse az EU nagyobb intézményeinek (az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek) a munkáját.

Az EU és a civil szervezetek kapcsolatainak formalizálódására azonban csak az 1992-ben elfogadott Európai Unió Szerződésben került sor. A Szerződéshez csatolt 23. Nyilatkozat kimondja, hogy „az Európai Uniót létrehozó Szerződés 117. fejezetének céljait követve a Konferencia megerősíti az Európai Unió és a jótékony egyesületek és alapítványok – mint jóléti intézmények és szolgáltatásokért felelős szervezetek – között együttműködés fontosságát”.

1997-ben az Amszterdami Szerződés szintén kiemelte a társadalmi párbeszéd fontosságát a munkavállalók szociális jogaival kapcsolatban. Emellett külön nyilatkozat foglalkozik az önkéntességgel. (Bartal [2005] p. 128.) Elfogadásra került az *“open coordination method”*, azaz az OCM módszere, (European social dialogue... [2003] p. 16.), mely a szociális kérdésekkel való foglalkozás reformját jelentette.

A régóta megfogalmazódott igényre, hogy az EU készítsen egy átfogó, a nonprofit szektorral kapcsolatos politikáját összefoglaló dokumentumot, hosszas előkészítő munka után, 1997-ben került sor, amikor közreadták az Európai Közösség Bizottságának Közleményét az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában (COM(97)241). Gyakorlatilag ez vált mára a civil szervezetekkel való kapcsolattartás elveinek alapjává. A dokumentum alaptézisként kimondja, hogy az önkéntes szervezetek gazdasági, szociális és politikai szereppel is bírnak.

A Közlemény legfontosabb hozadéka az volt, hogy ajánlásaival – melyek a mind a tagállamok, mind a Közösség szintjének szóltak, – megindította a párbeszédet a civil, nonprofit szektorral az EU-n belül is.

A Bizottság az általa elhatározottakat folyamatosan megvalósította 1997 és 1999 között, az Unió és a társult tagok országaiban is több konferenciát és szemináriumi sorozatot rendezett, s így 2000 elejére egy Bizottsági vitaanyag (Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: Szorosabb partneri kapcsolat, COM(2000)11 végleges) születhetett, amely világosan tükrözi az EU készségét, hogy mélyebben elköteleződjék a civil szervezetekkel folytatott párbeszéd mellett.

Ezzel egy időben zajlott a lisszaboni folyamatként nevezett jövőkép és stratégiaalkotás átgondolása, melynek kiindulópontja a 2000 márciusában tartott lisszaboni csúcstalálkozó volt, ahol az Európai Unió azt a célt tűzte ki maga elé, hogy 2010-re a legversenyképesebb gazdasági tömörüléssé váljon, miközben a fenntartható fejlődés pályájára lép. Ezt a munkaerő-politikán, illetve a szociális kohézió keresztül kívánja véghezvinni. Mindkét cél már deklaráltnak magában foglalta a civil párbeszéd és a civil társadalom fejlesztését.

A Bizottsági vitaanyag (COM(2000)11) nagy jelentőséggel bír, ugyanis ennek megvitatásával és elfogadásával teremthető meg az alap a Bizottság és az NGO közötti kapcsolatrendszer fejlesztésére, ugyanakkor a dokumentum a hangsúlyt fektet az NGO-k részére nyújtott bizottsági támogatás kérdésére és vizsgálja a párbeszéd lehetséges hatékonyabb módszereit.

A Bizottság és az NGO-k közötti együttműködés alapjaiként öt tényezőt említ, amelyek segítik a meglévő együttműködés megerősítését, illetve előmozdítását:

1. A részvételi demokrácia erősítése;
2. Az állampolgárok meghatározott csoportjainak képviselése az európai intézményekben;
3. Részvétel a politikai irányelvek alakításában;
4. Részvétel a programok végrehajtásában;
5. Részvétel az európai integrációs folyamatban

Ezen tényezők összességében megszabták a fejlesztés irányait a Bizottság és az NGO kapcsolatában. Megoldásként a dokumentum javasolja, hogy a Bizottságnak fejleszteni és erősíteni kell a kapcsolatait az NGO-kal, és mindkét félnek tisztában kell lennie a másik prioritásaival és válságos helyzetével. A Bizottságnak párbeszédre és konzultációra kell törekednie, csökkentve az intézmények közötti

felelősséget. A nonprofit szektornak viszont ismernie kell az EU adott intézményrendszerét.

Az Európai Bizottság 2001-ben Fehér Könyvet tett közzé az európai kormányzásról. E dokumentum kiadásának célja az alkotmányos reformok előkészítése volt. Ebben elismeri annak fontosságát, hogy az egyes kérdések szabályozását megelőzően a szabályozás kialakításába és megvalósításába az érintetteket is bevonják, és célul tűzi ki a Bizottság és az érintett gazdasági és társadalmi szervezetek és csoportok közötti konzultáció és dialógus megerősítését. Emellett bizonyos civil szervezetek konzultatív szerepet kaptak az alkotmányos szerződéstervezetet kidolgozó Alkotmányozó Konvent munkájában. (Bartal [2005] pp.131–132.)

Ezzel a célkitűzéssel összhangban a Bizottság 2002. december 11-én „*A konzultáció és a dialógus kultúrájának megerősítése felé: általános elvek és minimumszabályok a Bizottságnak az érdekelt csoportokkal való konzultációjához*” címmel közleményt tett közzé (COM (2002) 704 végleges). A dokumentum az „érdekelt csoportokkal” – ideértve a civil szervezetekkel történő konzultáció általános elveit és minimálisan betartandó szabályait – tartalmazza, amelyet a jövőben minden főigazgatóságnak ajánlott figyelembe vennie. A dokumentumban felvázolt elhatározások a releváns információk közzétételéről és a nagyobb átláthatóságról, egyúttal az állampolgári információs jogokról szóló 1998-as Aarhus-i Egyezmény megvalósítását is szolgálják.

Ez a dokumentum mérföldkövet jelent a civil szervezetekkel történő kapcsolatokban. **Az EU intézményeivel folytatott strukturált párbeszéd, a konzultáció és a részvétel szabályozása egységes keretfeltételt teremtett a civil szervezetek bevonására az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusába.**

Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés és a civil szervezetek

Az Európai Átláthatósági Kezdeményezés – Zöld könyv (COM(2006)194 végleges) – szerint az a kötelezettségvállalás, miszerint bővíteni kell az érdekelt feleknek az EU politikája alakításában való aktív részvételével kapcsolatos lehetőségeket, részét képezi a 2005–2009-re vonatkozó stratégiai célkitűzéseknek, amellyel az Európai Bizottság elindította az európai megújulásra irányuló partnerséget (COM(2005)12).

A Bizottság ezzel összefüggésben különösen azt hangsúlyozta, hogy „a partnerség gondolatának szerves része a konzultáció és a részvétel”.

A Bizottság úgy véli, hogy a magas átláthatósági követelmények a modern igazgatási rendszerek legitimitásának részét képezik. Az európai közvélemény jogos elvárása, hogy a közintézmények hatékonyak, elszámoltathatóak és szolgáltatásorientáltak legyenek, továbbá hogy a politikai és köztisztviselőkre ruházott hatásköröket és forrásokat körültekintően kezeljék, és ne éljenek vissza velük saját haszonszerzés céljából.

A Bizottság 2005 novemberében ebből kiindulva indította el az európai átláthatósági kezdeményezést, amely paradigmaváltást jelent az érdekképviselői szervezetekkel történő konzultációs folyamatokban.

Az európai átláthatósági kezdeményezés révén a Bizottság megkezdte az átláthatósággal kapcsolatos általános megközelítésének felülvizsgálatát. Ennek célja a fejlesztésre szoruló területek azonosítása és a velük kapcsolatos vita ösztönzése. A kezdeményezés ennek megfelelően a témák széles körét fogja át. Ezek kiterjednek a közösségi alapok kezelésére és felhasználására vonatkozó részletesebb információktól kezdve az európai intézmények szakmai etikájára, valamint a lobbicsoportok és civil szervezetek működésének kereteire.

Végül a Bizottság az átláthatósági kezdeményezés három olyan elemét ismerte fel, amelyeket az elkövetkezendő *nyitott és nyilvános vitának* kell továbbgondolnia, és amelyek ennek a zöld könyvnek a tárgyát képezik.

- a. Az érdekképviselők (lobbizók) tevékenységét szabályozó strukturáltabb keret szükségessége;
- b. A Bizottság konzultációs minimumkövetelményeivel kapcsolatos visszajelzés;
- c. A megosztott kezelésű források kedvezményezetteire vonatkozó információk kötelező közzététele.

Mint látható, a Bizottság civil szervezetekkel való viszonya meglehetősen nyitottá és befogadóvá vált az elmúlt években, s mostanra a róluk történő gondolkodás már aktívan vonja be őket, várja a véleményüket. Ugyanakkor a civil szervezetek jelenlétének ilyenén elfogadása kihívások elé is állítja őket, hiszen a

Bizottsággal folytatott strukturált konzultációban és párbeszédben ők is „érdekelt félle” váltak.

2006-ban a dokumentum elfogadásakor a Bizottságnak a lobbizás átláthatóságával kapcsolatos politikája két különböző típusú intézkedésre épült. Egyfelől a külső ellenőrzés lehetővé tétele érdekében a közvélemény számára nyilvánosságra hozzák az érdekképviselők és a Bizottság közötti kapcsolatokra vonatkozó információkat, másrészt léteznek a lobbizás célcsoportjai, illetve maguknak a lobbitevékenységet folytatóknak a helyes magatartást szabályozó integritási szabályok.

Az Európai Bizottság meglehetősen sokféle érdekelt féllel, szakértővel és lobbistával tart fenn kapcsolatot. A Bizottság e területen már rendelkezik az átláthatóságra vonatkozó megalapozott politikával, amelyet az érdekelt felekkel folytatott konzultáció általános elvei és minimumkövetelményei (COM(2002)741) tartalmaznak.

Ki kell emelni, hogy az érdekképviselő témájának európai szinten történő megvitatására kínált lehetőség beemelését az Európai Unió térbe. A lobbizás „mindazokra a tevékenységekre értendő, amelyek célja az európai intézmények politikaalkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása”. A Bizottság kifejezetten hangsúlyozta a lobbitevékenységek jogosságát és hasznosságát a demokratikus rendszerekben.

Az átláthatósági kezdeményezésről szóló zöld könyvben a Bizottság javaslatot tett a lobbitevékenységek új keretének meghatározására, amely a következőkön alapulna:

- Önkéntes alapú, de a lobbistákat jelentkezésre ösztönző elemeket tartalmazó nyilvántartási rendszer. Az ösztönzők egyike az automatikus konzultációs értesítés lenne az érdekelt felek számára ismert érdekeltségi területekkel kapcsolatos témákban.
- Az összes lobbistára nézve kötelező etikai kódex, vagy legalább minimumkövetelmények.
- Ellenőrzési rendszer, illetőleg a nyilvántartás nem megfelelő vezetése és/vagy az etikai kódex megsértése esetén szankcionálás.

Egy önkéntes alapú nyilvántartás létrehozását több hozzászólás támogatta, a konzultációban résztvevő felek azonban jelentős arányban – elsősorban a nem kormányzati szervezetek – támogatták a kötelező nyilvántartás létrehozását is, mint egyetlen lehetséges utat a teljes átláthatóság biztosítására. Ezen jelentős támogatás ellenére a Bizottság úgy véli, hogy számára a teljes átláthatóság mindenekelőtt az európai érdekképviselők lehető legátfogóbb lefedését jelenti, így e cél elérése érdekében az önkéntes alapú, ösztönzőkre épülő rendszert javasolja.

Megállapítható, hogy bár az **Európai Átláthatósági Kezdeményezés** valós paradigmaváltást jelent az érdekképviselői szervekkel történő konzultációs folyamatokban, **formálja és kibővíti az érdekérvényesítésben résztvevők körét, ugyanakkor az önkéntes alapon történő nyilvántartásba vétel nem elegendő a teljes átláthatóság megteremtéséhez.** Véleményem szerint az Unió a jövőben kénytelen lesz ez irányú lépéseket tenni, annak minden többletköltségével és terhével egyaránt, így biztosítva a teljes átláthatóságot.

Magyar civil szervezetek az uniós térben

A magyar civil szervezetek becsatornázódása a fent vázolt európai szervezett civil társadalomba a rendszerváltással indult újra. S ugyan a civil társadalom kialakulása jelentős történeti előzményekre tekint vissza Magyarországon, e folyamat ereje megtört 1938 és 1989 között, bár hagyománya megmaradt. A rendszerváltás a civil társadalom újjászületését és megerősödését hozta magával. A civil társadalom jelentősége éppen abban áll, hogy működése független a mindenkori kormánytól.

A kormányzat és a civil szervezetek közötti együttműködésnek a rendszerváltás óta elmúlt másfél évtizedben számos területe és formája alakult ki Magyarországon. Az együttműködés formái egy ügyre, egy rendezvényre, konkrét akcióra szerveződő kapcsolatokról egészen a szerződéses viszonyig, a feladatok intézményesített megosztásáig terjednek, ami sokrétű kapcsolatrendszert mutat (Bódi – Jung – Lakrovits [2003]).

A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának alakulása szervezeti szinten 1994-től folyamatos a kormányzati adminisztráció hierarchiájának különböző szintjein. 2002-ben az új kormány programja önálló fejezetet szentelt a civil társadalom és a kormányzat viszonyának bemutatására „Az autonóm civil

társadalmat partnernek tekintő állam” címmel. Ennek keretében a dokumentum célul tűzi ki: az autonóm és partner civil társadalom támogatását; a civil szervezetek bevonását a jogalkotásba; átlátható, normatív támogatási rendszert; növekvő támogatás a költségvetésből.

A magyar kormányzat civil szervezeti politikája 2002-2006 között jelentősen elősegítette a civil szervezetek hatékonyabb becsatornázódását az európai uniós szintre. A stratégia nyomán kiszélesedő társadalmi párbeszéd segítette a „háromszektorú” társadalom kialakulását, a civil szektor megerősödését. Ez az EU követelményeihez teljes mértékben igazodó társadalmi fejlődést biztosított. A szektor bevétele becsülten 700 milliárd forinthez közelített 2002-ben. Jelentősen növekszik a civil szervezetek feladatátvállalási lehetősége, amelyet számtalan pozitív folyamat egészít ki (munkahelyteremtés, alternatív kínálat a szolgáltatásban stb.).

A 2003-ban elfogadott stratégiai dokumentumában a képviseleti demokrácia intézményrendszere mellett a kormányzat fontosnak tartotta a közvetlen demokrácia érvényesülését, amelynek folyamatosan létező megtestesítői a civil szervezetek. A civil szféra olyan emberi értékek megtestesítője, mint a függetlenség, az egyéni kezdeményezés, a pluralizmus és a szolidaritás.

A stratégia elfogadásának jelentősége ott mérhető leginkább, hogy ezáltal megindult a kormányzat és a civil szervezetek közötti együttműködés intézményesülése Magyarországon is. A kormányzat a stratégia végrehajtásának koordinációját a központi kormányzaton belül, magasan pozícionálta, ezáltal biztosítva a végrehajtás sikerét. Feltétlenül pozitív fejlemény, hogy a civil társadalom fejlesztéséről és a civil szervezetekkel történő együttműködésről stratégiai gondolkodás indult el (Kuti [2008]).

A stratégia egyik legfontosabb eleme volt, hogy a közhasznú jogállást szerzett társadalmi szervezetek és az alapítványok működési feltételeinek átlátható, költségvetési forrásautomatizmusra épülő, pártpolitikától mentes forrásainak biztosítására megalkotta a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) létrehozásáról szóló 2003. évi L. törvényt. Az Alapprogram forrásaival a civil társadalom jelentős állami támogatást kapott a legfontosabb társadalmi, kormányzati feladatok eredményes megvalósításában való közreműködéshez.

A kormányzati – civil kapcsolatokról szóló stratégiai gondolkodás szükségességét az Unióhoz történő csatlakozás is erősítette, - az Unió a PHARE keretprogramon, nevesül az Access programon keresztül – Közép-Európában egyedülálló módon – számos program indítását támogatta a magyarországi civil társadalom fejlesztésére és az európai hálózatokhoz történő csatlakozására, - valamint szorgalmazta a civil társadalom szervezeteinek a bevonását az uniós tagság társadalmi előkészítésében és feldolgozásában.

Az uniós csatlakozással a magyar szervezetek is új feladatokat kaptak – amellet hogy egyre aktívabban jelennek meg a szolgáltatások piacán, akár közfeladatokat is átvállalva –, fontos szerepük lett például az uniós források lehívását előkészítő és kivitelező szakmai, tanácsadó fórumokban, ahova is kötelező a (reprezentatív) ágazati civil szervezetek képviselőinek delegálása. Mivel ez egy új „tanulási folyamat” a hazai szintén mind a civil szervezetek, mind a kormányzati szereplők számára, így a folyamat nem volt mindig konfliktusmentes. Az érdekérvényesítő képesség megerősödésének kiváló példája a Nemzeti Fejlesztési Terv társadalmi egyeztetése kapcsán zajlott 2005-ben, s amely precedensértékkel bír a jövőbeni egyeztetések mechanizmusának (és kikényszeríthetőségének) kapcsán. A civil szervezetek egy csoportja hiányolta és elérte a Nemzeti Fejlesztés Terv nyilvánosságra hozatalát, s annak társadalmi véleményezésében a civil szervezetek bevonását is.²⁹ A civil szervezetek azóta is aktívan részt vesznek a tervezési folyamatokban, a monitoring bizottságokban, illetve „watchdog”, azaz kontroll, felügyeletet ellátva követik a szakterületen zajló kormányzati munkát.³⁰

Az uniós társulást, majd a csatlakozást követően a magyar civil szervezetek is egyre nagyobb arányban jelennek meg és csatlakoznak az európai uniós ernyőszervezetekhez és érdekcsoportokhoz. Mivel ezen együttműködések számosságáról és hatékonyságáról nincs számszerű adat, így ezeket csak szubjektíven lehet megítélni.

Ahol viszont a magyar civil szervezeti képviselők hatékonysága és aktivitása – ha nem is „mérhető”, de – mindenképpen látható, az az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Harmadik Csoportjában (az ún. „Egyéb érdekeltségű csoport”)

²⁹ www.osszefogas.nonprofit.hu/files/4/6/1/2/4612_CNNy_allasfoglalas_0708.DOC Letöltés: 2008.06.25. 12:33

³⁰ Az eddig megjelent jelentéseket lásd <http://www.osszefogas.nonprofit.hu/rovat/22.html?archivum=> Letöltés: 2008.06.25. 12:35

történő munkájuk. Bár az EGSZB-be történő delegálás – általában – a tagállamok kormányainak joga, s mivel nem szabályozott, így minden tagállamban eltérő. Ez a kiválasztás – hazánkban – a munkaadói és munkavállalói oldal (csoportok) esetén az Országos Érdekegyeztető Tanáccsal történő egyeztetésen alapul, a Harmadik Csoportba történő delegálás azonban nem egyértelmű. Mégis a magyar delegálási mechanizmus volt eddig a legdemokratikusabb az EGSZB történetében, egyedülálló módon, nyílt felhívás alapján történő delegációs mechanizmussal jutatta az ún. harmadik oldal, a civil szervezetek képviselőit az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságba. Az itt jelenlévő civil szervezetek munkájukban nagyban támaszkodnak a haza szervezetek inputjára, munkájukról az általuk létrehozott honlapon nyilvánosan beszámolnak, visszacsatolnak a civil szektornak.³¹

³¹ <http://www.egszb.hu/index.php> Letöltés: 2008.07.03. 13:35

8. Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok

- ÁGH ATTILA – TAMÁS PÁL – VÉRTES ANDRÁS [sorozat szerk.] (2007): Stratégiai kutatások – Magyarország 2015, 11. szám: *A régiók Magyarországa II. Hálózatok és Labirintusok*. MTA – MEH Projekt, MTA Szociológiai Intézet
- ANHEIER, HELMUT K. – KENDALL, JEREMY (1999): The third sector and the European Union policy process. An initial evaluation, In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2, pp. 283–307.
- ARATÓ, A. – COHEN, J. (1989): Social Movements, Civil Society and the Problem of Sovereignty. In: *Praxis International* 5.
- ARATÓ KRISZTINA (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Rejtjel, Budapest
- (2005): Civil szervezetek és az Európai Unió, In: *Civil Szemle*, 2005/4, Budapest, pp. 102–131.
- ARMSTRONG, KENNETH A. (2002): Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance. In: *European Law Journal*, Vol. 8, No. 1, March
- AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK JOGSZABÁLYAINAK GYŰJTEMÉNYE (1992) I. kötet, Unió Kiadó, Budapest
- BADELT, CHRISTIAN [Hrsg.] (2002): *Handbuch der Nonprofit Organization. Strukturen und Management*. Schäffer-Poeschel Verlag; Auflage: 3., überarb. u. erw. A., Stuttgart
- BARTAL ANNA MÁRIA (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Századvég Kiadó, Budapest
- BAYER JÓZSEF – KISS BALÁZS (2003): *Trendváltások – Tanulmányok*. MTA PTI, Budapest
- BÉNYEI ANDRÁSNÉ – BÍRÓ ENDRE – KINYIK MARGIT – NAGY ÁDÁM – NIZÁK PÉTER – PÉTERFI FERENC (2007): A kormányzat civil stratégiája és az ehhez fűzött civil szakmai álláspont, In: *Civil Szemle*, 2007/2, Budapest, pp. 5–55.
- BÍRÓ ENDRE (2002): *Nonprofit szektor analízis. Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon*. EMLA Egyesület, Budapest
- BOGDANOR, VERNON [szerk.] (2001): *Politikatudományi enciklopédia*. Osiris Kiadó, Budapest

- BÓDI GYÖRGY – JUNG ADRIENN – LAKROVITS ELVÍRA [2003]: *Civil partnerség*. KJK-Kerszöv, Budapest
- BOUWEN, P. (2002): Corporate lobbying in the European Union: The logic of access. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 3, pp. 365–390.
- BOUWEN, PIETER (2004): Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. In: *Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 3, pp. 337–369.
- BOUWEN, PIETER – MCCOWN, MARGARET (2007): Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 3, pp. 422–443.
- BROVETTO, PAOLO RONDO (2002): Nonprofit Organisationen und die Europäische Union. In: Badelt (2002) pp. 633–658.
- BURSON-MARSTELLERS & B.K.S.H (2005): *The Definitives Guide to Lobbying the European Institutions. Based on a survey of the European Parliament, the Council and the European Commission*. Brüsszel
 Forrás: <http://www.bmbrussels.be/images/upload/guideeurinst.pdf> Letöltési ideje: 2008. 06.23.
- CHRISTIANSEN, T – FOLLESDAL, A – PIATTONI, S [2004]: Informal governance in the EU: an introduction. In: CHRISTIANSEN – PIATTONI (2004)
- CHRISTIANSEN, T – PIATTONI, S [eds] (2004): *Informal Governance in the European Union*. Edward Elgar. Cheltenham
- CIVIL IRODA ALAPÍTVÁNY (2003) Az egyesületekre, alapítványokra vonatkozó közhasznúsági és nyilvántartási jogszabályok érvényesülésének, hatályosulásának elemzése, a kapcsolódó joganyag kritikai értékelése. A tanulmányt a Miniszterelnök Hivatal KITKH Civil Kapcsolatok Főosztálya rendelte meg.
- CIVICUS (1999): *Civil Society at the Millenium*. CIVICUS – Kumarian Press
- COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (2002) *La société civile organisée en Pologne, République tcheque, Slovaquie et Hongrie*. Communautés européennes, Belgium
- CSEFKÓ FERENC – HORVÁTH CSABA [szerk.] (1999): *Magyar és európai civil társadalom*. Friedrich Ebert Alapítvány, Pécs
- DiMAGGIO, PAUL – ANHEIER, HELMUT (1991): A nonprofit szervezetek és a nonprofit szervezetek szociológiája. In: Kuti – Marshall (1991) pp. 71 –84.
- ERIKSEN, E – FOSSUM, J (2000): Deliberative Supranationalism in the EU. In: ERIKSEN – FOSSUM (2000) pp. 1–28.

- ERIKSEN, E – FOSSUM, J [eds] (2000): *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation*. Routledge, London
- EURÓPA HÁZ (1999) Függetlenség és partnerség – Civil társadalom az Európai Unióban és tagországaiban. Tanulmány
- FOLLESDAL, ANDREAS (2002): Constructing a European Civic Society – Vaccination for Trust in a Fair, Multi-level Europe. In: *Studies in East European Thought*, Vol. 54, No. 4, pp. 303–324.
- FOX, LESLIE M. – SCHEARER, S. BRUCE [ed.] (1997): *Sustaining Civil Society*. Civicus, New York
- GOEHRING, Rebekka [2002]: Interest Representation and Legitimacy in the European Union: The New Quest for Civil Society Formation. In: WARLEIGH – FAIRBRASS (2002) pp. 118–137.
- GERASIMOVA, MARIA (2004): The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central, Eastern European and Baltic Countries' Experience. In: *ICNL International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 7, No. 3, pp. 4–32.
- GREENWOOD, JUSTIN (2007): *Interest representation in the European Union*. Palgrave Macmillan, Hampshire, UK
- GREENWOOD, JUSTIN – RONIT, KARSTEN (1994): Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms. In: *West European Politics*, Vol. 17, No. 1, pp. 31–52.
- HANSEN, JOHN MARK (1991): *Gaining access: Congress and the farm lobby, 1919–1981*. Chicago, IL/London, University of Chicago Press
- HARSÁNYI LÁSZLÓ (1992): A nonprofit szektor szabályozásának vitás kérdései. In: KUTI (1992) pp. 34–45.
- HORVÁTH ZOLTÁN (2002, 2005): *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Budapest
- JEORGES, C ÉS NEYER, J (1997): Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuff Sector. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 4, pp. 609–625.
- KAISER TAMÁS – KIS-VARGA JUDIT (2007): Érdekérvényesítés házon kívül: regionális képviselői irodák Brüsszelben. In: ÁGH – TAMÁS – VÉRTES (2007) pp. 46–89.
- KÁKAI LÁSZLÓ (2000): *Pártok és civil szervezetek. Közös gyökerek, eltérő formák*. Forrás: http://www.publikon.hu/application/essay/154_1.pdf Letöltés dátuma: 2006. 01. 23. 12:52.

- KEANE, JOHN (1998): *Civil Society and the State. New European Perspectives.* Verso Books
- KÉGLER ÁDÁM (2006): *Érdekérvényesítés az Európai Unióban.* MTA-PTI, Budapest
- KISS CSABA (2005): Az Aarhusi Egyezmény kiterjesztésének jelentősége – A felelős részvétel elve. In: MÁRKUS (2005)
- KONDOROSI FERENC (1998): *Civil társadalom Magyarországon.* Politika és Kultúra Alapítvány, Budapest
- KOPÁNYI MIHÁLY [szerk.] (1997): *Mikroökonómia.* Műszaki Kiadó, Budapest
- KSH (2002) *A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 2002.* Budapest
- KSH (2003) *A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 2003.* Előzetes tanulmány, Budapest 2005. 03. 16.
- KUTI ÉVA [szerk.] (1992): *A nonprofit szektor Magyarországon.* Nonprofit Kutatócsoport, Budapest
- (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Nonprofit Kutatócsoport, Budapest
- (2008): *Civil Európa – Civil Magyarország.* Európa Ház, Budapest
- KUTI ÉVA – MARSCHALL MIKLÓS, [szerk.] (1991): *A harmadik szektor – tanulmányok.*
 Forrás: www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/541_a_harmadik_szektor.doc
 Letöltés dátuma: 2004. 4. 14.
- LADÓ MÁRIA – TÓTH FERENC (2002): *A konzultáció és intézményei az Európai Unióban, tagállamaiban és Magyarországon.* OFA Foglalkoztatás Elősegítő Közhasznú Társaság, Budapest
- MÁRKUS ESZTER [szerk.] (2005): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. Nonprofit Szektor Analízis – Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról.* EMLA Egyesület
- LOCKE, JOHN (1996): *Értekezés a polgári kormányzatról.* Gondolat, Budapest
- LOMNICI ZOLTÁN (2000): *Az alapítványok és a közalapítványok.* HVG-ORAC, Budapest
- (2000) : *Egyesületek.* HVG-ORAC, Budapest
- MAJONE, G [1996]: *Regulating Europe.* Routledge, London
- MARSCHALL MIKLÓS (1999): From States to People: Civil Society and its Role in Governance. In: CIVICUS (1999) pp. 167–178.

- MÁRKUS MÁRIA (1992): A szükségletek politizálódása. Szükségletek, társadalmi mozgalmak és civil társadalom. In: *Szociológiai Szemle*, 1992. 3. szám, pp. 49–55.
- MISZLIVETZ FERENC (2001): A civil társadalom nyomvonalai az új európai térben. In: MISZLIVETZ (2001)
- MISZLIVETZ FERENC (2003): Európa jövője. Demokrácia, civil társadalom bővítés. In: BAYER – KISS (2003)
- MISZLIVETZ FERENC (2001): *Közép-Európa a kapuk előtt*. Savaria University Press, Szombathely
- MORAVCSIK, A [1998]: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press. Ithaca
- NAVRACSICS TIBOR (1998): *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest
- NIZÁK PÉTER (2005): A társadalmi egyeztetésről – a Nemzeti Fejlesztési Terv kapcsán. In: *Civil Szemle*, 2005. 4. szám, pp. 91–101.
- NIZÁK PÉTER – PÉTERFI FERENC (2005): Közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In: MÁRKUS (2005)
- NONPROFIT KALAUZ 2007. In: Adó Kódex, XVI. évf., 5. szám
- PELCZYNSKI, ZYGMUNT (1988): Solidarity and the Rebirth of Civil Society in Poland. In: KEANE (1998)
- PÉREZ-DÍAZ, VICTOR (2000): The Role of Civil Nations in the Making of Europe. In: *Social Research*, Vol. 67, No. 4, Winter 2000, pp. 957–988.
- SALAMON, LESTER (1991): A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a kormány a nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban. In: KUTI – MARSHALL (1991) pp. 57–69.
- SALAMON, LESTER – ANHEIER, HELMUT (1995): *A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest
- SALAMON, LESTER M. – ANHEIER, HELMUT K. (1999): *Szektor születik II.: Összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról*. Civitalis Egyesület, Budapest
- SALAMON, LESTER M. – SOKOŁOWSKI, S. WOJCIECH – LIST, REGINA (2003): *Global Civil Society: An Overview*. Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies
 Forrás: <http://www.jhu.edu/~ccss/publications/pdf/globalciv.pdf>
 Letöltés dátuma: 2008. 01. 30. 21:25

- SALAMON, LESTER M. – SOKOŁOWSKI, S. WOJCIECH – LIST, REGINA (2003): *A civil társadalom „világnézetben”*. Acta Civitalis 3. Civitalis Egyesület, Budapest
- SANDHOLZ, W. – STONE SWEET, A. [szerk.] (1998): *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, Oxford
- SCHARPF, FRITZ W. (1998): Interdependence and Democratic Legitimation. *MPIfG Working Paper 98/2*
 Forrás: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>
 Letöltés dátuma: 2008. 01. 30. 21:20
- SCHMITTER, PHILIPPE C. (2000): *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- SCHUTTER, OLIVIER DE (2002): Europe in search of its civil society. In: *European Law Journal*, No. 2, pp. 198–217.
- SEBESTYÉN ISTVÁN (2004): Civil dilemmák, civil kételyek a civil szervezetek (köz) életében. In: *Civil Szemle*, 2004/1, pp. 29–39.
- SELIGMAN, ADAM B. (1992): Érvek a „civil társadalom” ellen. In: *Szociológiai Szemle*, 1992. 1. szám, pp. 75–80.
- (1997): *A civil társadalom eszméje*. Kávé Kiadó, Budapest
- SIMON ZOLTÁN (2007): Regionális érdekérvényesítés az Európai Unióban. In: ÁGH – TAMÁS – VÉRTES (2007) pp. 141–173.
- SPICHTINGER, DANIEL (2005): *Civil society and the EU. An Analysis Focusing on the Interactions Between the Commission and the NGOs*. University of Bath, UK
- STONE Sweet, A. – CAPARASO, J. [1998]: From free trade to supranational polity: the European Court and European integration. In: SANDHOLZ, – STONE (1998)
- SZABÓ MÁTÉ (1998): Az EU és a civil szervezetek. In: *Politikatudományi Szemle*, 1998. 3. szám, pp. 93–110.
- SZABÓ MÁTÉ [szerk.] (2000): *Globális civil társadalom?* Villányi úti könyvek 21., Budapest
- (2004a): Globalizáció, europaizálódás, civil társadalom Magyarországon. In: *Politikatudományi Szemle*, 2004. 1–2. szám, pp. 159–180.
- (2004b): *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Századvég, Budapest
- TAGGART, PAUL – SCERBIAK, ALEKS (1998): A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. In: *European Journal of Political Research*, Vol. 33, pp. 363–388.

TOPOLÁNSZKY ÁDÁM (2003): *Lobbizás – érdekek az előtérben*. Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest

TRUMAN, DAVID (1951): *The governmental process, political interests and public opinion*. Westport, CT, Greenwood Press

WARLEIGH, ALEX – FAIRBRASS, JENNY (2002): *Influence and Interest in the European Union. The New Politics of Persuasion and Advocacy*. Europa Publications, London

WEISBROD, BURTON A. (1991): A háromszektoros gazdaságban működő nonprofit szektor egy elmélete felé. In: KUTI – MARSHALL (1991)
Forrás: www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/541_a_harmadik_szektor.doc.
Letöltés dátuma: 2004. 08. 23. 12:55

Dokumentumok

Európai Közösség Bizottsága (1998) Az Európai Közösség Bizottságának Közleménye „Az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában”. (Communication from the Commission of the European Communities on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe), COM(97) 241 végleges, 1997. június 6., Brüsszel, (nem hivatalos fordítás), Európa Ház, Budapest, 1998.

Európai Közösség Bizottsága (2000) Az Európai Bizottság és a nem kormányzati szervezetek: Szorosabb partneri kapcsolat, Bizottsági Vitaanyag. (Commission Discussion Paper “The Commission and Non-governmental Organisations: Building Stronger Partnership”, presented by President Prodi and Vice-president Kinnock), COM(2000) 11 végleges, 2000. 1. 18., Brüsszel, Európa Ház, Budapest, 2000.

Európai Közösség Bizottsága (2001) White Paper – A European Governance, The Commission of the European Communities, COM(2001)428 final, 2001.7.25., Brüsszel Forrás: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF>
Letöltés dátuma: 2008.06.16. 14:20

Európai Közösség Bizottsága (2002) Az Európai Bizottság közleménye „A konzultáció és a dialógus kultúrájának megerősítése felé: általános elvek és minimumszabályok a Bizottságnak az érdekelt csoportokkal való konzultációjához”. (Communication from the Commission of the European Communities “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”), COM(2002) 704 végleges, 2002. 12. 11. Brüsszel (a Szerző fordításában)

Európai Közösség Bizottsága (2005) Az Európai Bizottság közleménye „STRATÉGIAI CÉLKITŰZÉSEK 2005–2009 Európa 2010: Partnerség Európa megújulásáért- ellendülés, szolidaritás és biztonság”. COM(2005) 12 végleges. 2005. 1. 26. Brüsszel

Európai Közösség Bizottsága (2006) White Paper on a European Communication Policy 2006. COM(2006) 35 végleges, 2006. 2. 1. Brüsszel

Forrás: http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/index_hu.htm
Letöltés dátuma: 2006. 04. 01. 17:45.

Európai Közösség Bizottsága (2006) Az Európai Bizottság „Zöld könyve – Európai Átláthatósági Kezdeményezés”. COM(2006) 194 végleges. 2006. 5. 3. Brüsszel

Európai Közösség Bizottsága (2007) Az Európai Bizottság Közleménye „Az európai átláthatósági kezdeményezésről szóló zöld könyvet követő intézkedésekről”. COM(2007) 127 végleges. 2007. 3. 21. Brüsszel

Európai Közösség Bizottsága (2008) Az Európai Bizottság Közleménye „Európai átláthatósági kezdeményezés – Az érdekképviselőkkel fenntartott kapcsolatok keretrendszere (nyilvántartás és etikai kódex). COM(2008) 323 végleges, 2008. 5. 27. Brüsszel

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (1999) Opinion of the Economic and Social Committee on the role and contribution of civil society organisations in the building of Europe. CES 851/99D/GW. Brussels, 22 September 1999. 3–4.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (1999) Opinion of the Economic and Social Committee on 'The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe'. Official Journal of the European Communities C 329 , 17/11/1999 P. 0030

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2003) European social dialogue and civil dialogue: Differences and Complementaries. EESC szeminárium. 2003. Brüsszel, június 10.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2004) The EESC: A bridge between Europe and organized civil society.

Forrás: <http://www.esc.eu.int/publications/pdf/booklets/CESE-2004-009-EN.pdf>
Letöltés dátuma: 2006. 01. 23. 21:12.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (2006) Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye „A civil társadalom európai szervezeteinek

reprezentativitása a civil párbeszéd keretében” SC/023 – CESE 240/2006.
Brüsszel, 2006. 1. 17.

Magyar jogszabályok:

1959. évi IV. tv.

1989. évi II. tv.

1993. évi XCII. tv.

1996. évi CXXVI. tv.

1997. évi CLVI. tv.

2001. évi CVI. tv.

2003. évi L. tv.

160/2003 (X.7.) Kormány rendelet

2005. LXXXVIII. tv.

2006. IV. tv.

2006. X. tv.

2006. évi XLIX. tv.

1065/2007 (VIII.23.) Kormány határozat

A témakörrel kapcsolatos saját publikációk

Könyv, könyvfejezet

Non-profit szektor az Európai Unióban. In: Zongor Attila [szerk] (2005): Kultúra és az Európai Unió. Tanulmánykötet, Kultúrpon, Budapest, pp. 149–160.

Referált szakmai folyóirat

Az NGO-k és az Európai Unió viszonyának változása. *Acta Humana*, Budapest, 14. évf., 2003. 1–2. szám, pp. 54–65.

Műhelytanulmány

CZAKÓ ÁGNES – SASVÁRI NÓRA (2002): *Érvek – tények – ötletek*. Résztanulmány. Készült a „Gyakorlat és Kutatás” projekt számára. Nonprofit Kutatócsoport Egyesület, Budapest. pp 15.

Forrás: http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/51_Czako_Sasvari.doc

Letöltés dátuma: 2008. 1. 30. 22:00

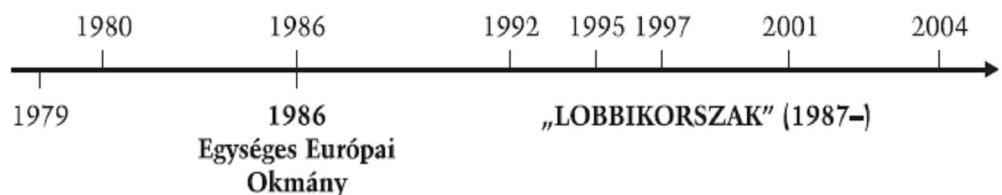
Műhelytanulmány (angol nyelvű)

RIXER ÁDÁM – SASVÁRI NÓRA (2007): *Civil Society*. In: Corruption risks in Hungary 2007 – National Integrity System Country Study, Part One, Transparency International. Nyitott Könyvműhely, Budapest. pp. 147–156.

Mellékletek

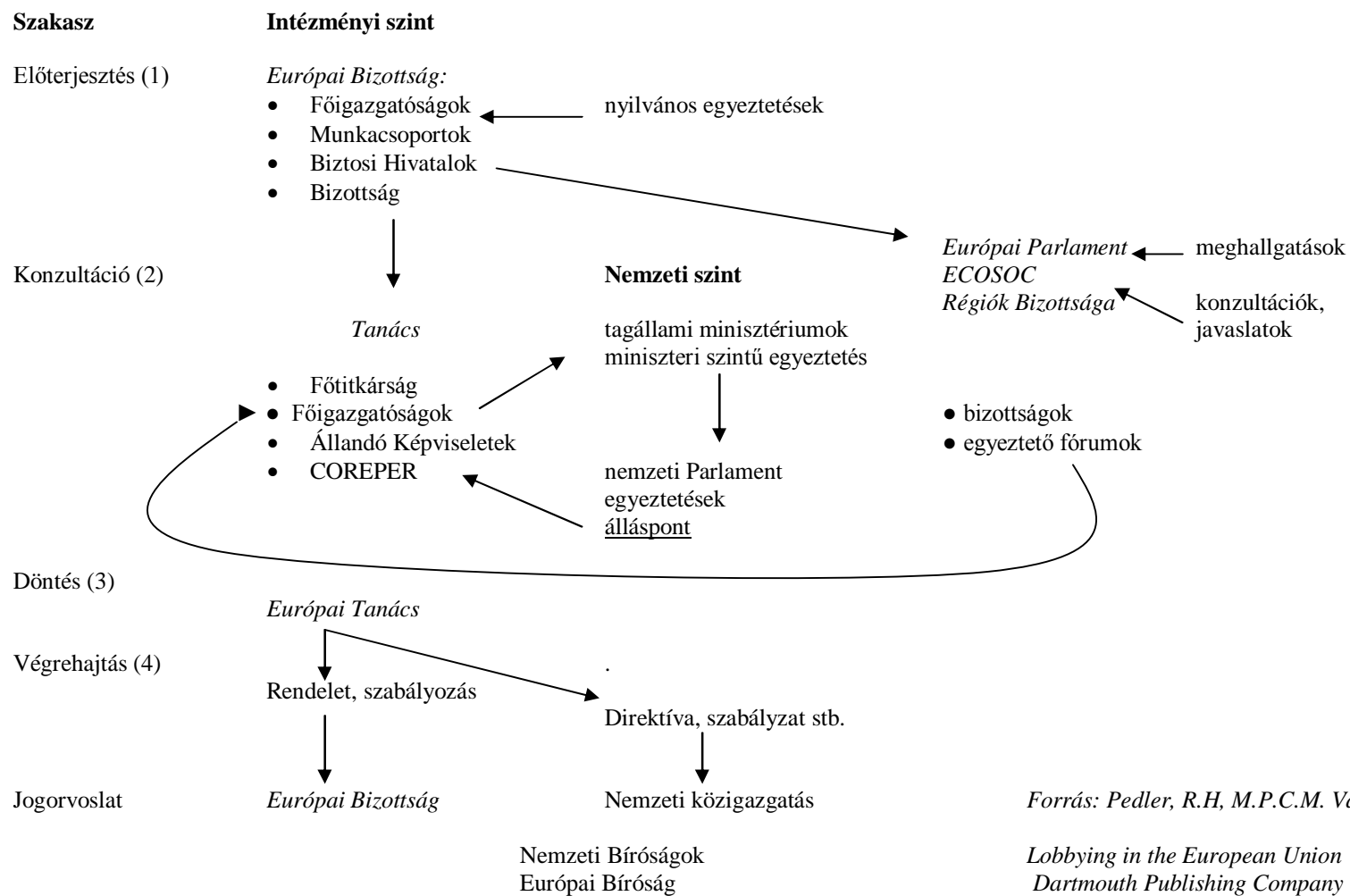
1. számú melléklet: A „lobbi korszak” a közösségi érvényesítési arénában (1987-)

1. ábra. A „lobbikorszak” a közösségi érdekérvényesítési arénában (1987-)



- változó intézményi környezet
 - a közösségi hatáskörök terjeszkedése
 - menedzsment deficit
 - az integrációs folyamat erősödő politikai aspektusai
 - demokratikus deficit: nyitottság és átláthatóság
- növekvő befolyással rendelkező
 - európai pártok
 - európai régiók
 - európai közérdekű csoportok
 - transznacionális nagyvállalatok
 - lobbügynökségek és tanácsadók
 - párhuzamosságok:
 - (I) az eurocsoportok, valamint a kisméretű, mozgékony érdekszerveződések, illetve a lobbügynökségek és tanácsadók;
 - (II) a „nemzeti út” és a „brüsszeli stratégia” együttélése

2. számú melléklet: Az Európai Unió egyszerűsített döntéshozatali folyamatábrája



Forrás: Pedler, R.H, M.P.C.M. Van Schendelen (szerk.) -

Lobbying in the European Union
Dartmouth Publishing Company 1994, 37. old.

3. számú melléklet: A hazai nonprofit / civil jogi szabályozás legfontosabb állomásai évszámokban a rendszerváltozástól napjainkig

A hazai nonprofit / civil jogi szabályozás legfontosabb állomásai évszámokban a rendszerváltozástól napjainkig	
1987	A Polgári törvénykönyvről (Ptk.) szóló 1959. évi IV. törvény módosítása után ismételten helyet kapnak a jogrendszerben az alapítványok.
1989	A rendszerváltó törvények legfontosabbjaiként az Országgyűlés elfogadja az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt, amely a személyegyesülések alapításának, működésének jogi hátterét biztosítja.
1993	Három új szervezettípus kap helyet a Ptk.-ban az 1993. évi XCII. törvénnyel. A közalapítvány, a köztestület és a közhasznú társaság alapításának és működésének jogi alapjait lerakva tiszta helyzetet teremt a jogalkotó abban a tekintetben, hogy kiemelt fontosságú közfeladatnak ítélt tevékenységeket folytató félállami, állami szervezetek jogilag is elkülönült formát öltenek, megkülönböztetve őket a civil kezdeményezésektől.
1996	A személyi jövedelemadóról meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXXVI. törvény (ún. 1%-os törvény) úttörő jellegű volt Közép-Európában. A törvény az adóhányadról való rendelkezéssel lehetőséget nyújt az állampolgároknak arra, hogy beleszóljanak a civil szféra állami támogatásával kapcsolatos állami döntésekbe.
1997	A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (Ksztv.) Kuti Éva szerint paradigmaváltást jelent a magyar nonprofit szektort érintő jogi szabályozásban, hiszen a jogi forma helyett a szervezetek tevékenysége vált a szabályozás alapjává.
2001	Az esztendő „jogszabály-módosítási csomagja” (2001. évi CVI. tv és CXIV. tv.) főként az előző évtized gyakorlati tapasztalataira reagál. A rendelkezések foglalkoznak pl. az alapítói jogkör kérdésével, az 1%-os törvény liberalizálásával, valamint némiképp módosulnak a nyilvántartásba vétellel összefüggő szabályok is.
2002	Komoly civil egyeztetés mellett megkezdődik a kormányzat civil stratégiájának kidolgozása.
2003	Napvilágot lát a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény, amely új alapokra helyezi a szektor állami támogatását. Ennek köszönhetően évi mintegy 7 milliárd forint pályázati támogatás jut el a társadalmiasított döntéshozatali rendszeren keresztül a nonprofit szervezetekhez, ami első sorban azok működési hátterének megteremtését szolgálja. A törvény végrehajtásával összefüggő kérdéseket a 160/2003. (X.7.) kormányrendelet tisztázza
2004	Rendeződik az alapítványok nyilvántartási szabályairól szóló 12/1990. (VI.13.) IM rendelet és a társadalmi szervezetek nyilvántartásának ügyviteli szabályairól szóló 6/1989. (VI.8.) IM rendelet, 2005. január 1-jén hatályba lépő módosításával.
2005	Hosszú előkészítő munka, a civilek és közigazgatási szakemberek több éves együttműködése eredményeként születik meg a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény.
2006	A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 2007. július 1-től

	lehetővé teszi a nonprofit gazdasági társaságok létrehozását bármely társasági formában, ezzel egyidejűleg megtiltja az új közhasznú társaságok (Kht.) alapítását, egyúttal a szabály hatálybalépésétől számított két éven belül elrendeli a Kht.-k átalakulását vagy megszűnését.
	A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény intézményesíti a szociális szövetkezeteket, így tovább bővül a Ksztv. alanyi köre.
	Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény hatályon kívül helyezte a közalapítványokra vonatkozó szabályokat és elrendelte, hogy a korábban létrehozott közalapítványokra néhány rögzített eltérés mellett az alapítványokra vonatkozó szabályokat alkalmazzák. Ezzel egyidejűleg a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy a korábban csak a közalapítvány létrehozására jogosult szervek a jövőben alapítványt se hozzanak létre, de csatlakozásuk és alapítói jogok gyakorlásával való megbízásuk is kizárt.
2007	A kormányzat újabb irányelveket (2006–2010) fogad el. Újabb stratégia, amely a közhiteles nyilvántartás átláthatóságát és az együttműködés fejlesztését tűzi ki célul.
2008	Létrejön egy kormányzati portál, amelyen a bírósági nyilvántartásba vett civil szervezetek adatai lekérdezhetők.

Forrás: Adó-Kódex – Nonprofit kalauz 2007 és Kuti (2008)

4. számú melléklet: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 12 magyar tagja (2006-2010)

<i>Csoport / Név</i>	<i>Szervezet</i>	<i>Mely szekciókban lát el feladatot</i>
EGSZB I. Csoport (munkaadók) magyar tagjai:		
Csuport Antal	Stratégiai és Közszolgáltató Társaságok Országos Szövetsége	<i>Ipari Változások Konzultatív Bizottsága (CCMI)</i> - <i>Külső kapcsolatok (REX)</i> - <i>Közlekedés, energia, infrastruktúra és az információs társadalom (TEN)</i>
Nagy Tamás (elnök)	Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége	- <i>Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem (NAT)</i> - <i>Foglalkoztatás, szociális ügyek és állampolgárság (SOC)</i>
Dr Vadász Péter	Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége	- <i>Közlekedés, energia, infrastruktúra és az információs társadalom (TEN)</i> - <i>Foglalkoztatás, szociális ügyek és állampolgárság (SOC)</i>
Vértés János	Kereskedők és Vendéglátók Országos Érdekképviselői Szövetsége	- <i>Egységes piac, termelés és fogyasztás (INT)</i> - <i>Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió (ECO)</i>
EGSZB II. Csoport (munkavállalók) magyar tagjai		
Dr. Cser Ágnes	Szakszervezetek Együttműködési Fóruma Értelmiségi Szakszervezeti	- <i>Foglalkoztatás, szociális ügyek és állampolgárság</i>

	Tömörülés	(SOC) - Közlekedés, energia, infrastruktúra és az információs társadalom (TEN)
Kapuvári József	Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége	- Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem (NAT) - Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió (ECO) - Ipari Változások Konzultatív Bizottsága (CCMI)
Koller Erika	LIGA Szakszervezetek	- Foglalkoztatás, szociális ügyek és állampolgárság (SOC) - Külső kapcsolatok (REX)
Dr. Pásztor Miklós	Munkástanácsok Országos Szövetsége	- Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem (NAT) - Közlekedés, energia, infrastruktúra és az információs társadalom (TEN)
EGSZB III. Csoport (civil szervezetek) magyar tagjai		
Barabás Miklós	Európa Ház	- Foglalkoztatás, szociális ügyek és állampolgárság (SOC) - Külső kapcsolatok (REX)
Garai István	Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület	- Egységes piac, termelés és fogyasztás (INT); - Közlekedés, energia, infrastruktúra és az információs társadalom (TEN)

Dr. Herczog Mária	Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelten Közhasznú Szervezet	- <i>Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió (ECO)</i> - <i>Foglalkoztatás, szociális ügyek és állampolgárság (SOC)</i>
Dr. Tóth János	Ipari Parkok Egyesület	- <i>Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió (ECO)</i> - <i>Közlekedés, energia, infrastruktúra és az információs társadalom (TEN)</i> - <i>Ipari Változások Konzultatív Bizottsága (CCMI)</i>

Forrás: www.egszb.hu Letöltve: 2008. 7.21.